

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2004

L'economia e i conti pubblici nel 2004.

1.

In occasione dell'audizione resa davanti alle commissioni bilancio riunite, in data 8 ottobre 2004, la Corte ebbe modo di anticipare alcune considerazioni sull'impostazione e sui contenuti della manovra di bilancio per il 2005, essenzialmente attuata con la legge finanziaria (legge 30 dicembre 2004, n. 311).

La natura di tali considerazioni è, come di consueto, duplice:

- da un lato, si tratta di valutare se la dimensione quantitativa complessiva della manovra correttiva approvata dal Parlamento si prospetti adeguata al conseguimento degli obiettivi programmatici – espressi in termini di saldi di finanza pubblica – fissati dal Governo;
- dall'altro, si tratta di esaminare le principali singole misure correttive, allo scopo di verificare la consistenza delle stime quantitative sugli effetti attesi illustrate nelle relazioni tecniche.

Quanto al primo aspetto, già nell'audizione menzionata si rilevava come una non nuova lacuna informativa rendesse meno significativo il tentativo di giudicare la manovra nella sua capacità di permettere il raggiungimento dei saldi-obiettivo del 2005: un rapporto indebitamento/PIL pari al 2,7% e un rapporto debito/PIL al 104,1. Infatti, pur in presenza di evidenti segnali di modifica degli andamenti in corso (sia con riguardo alla dinamica dell'attività produttiva che dei conti pubblici), il Governo predisponne l'insieme dei provvedimenti correttivi mantenendo immutati il preconsuntivo per il 2004 e il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2005, già esposti in sede di DPEF 2005-2008.

Con riguardo all'efficacia delle principali misure correttive, la Corte sottolineava, in particolare, il grado di aleatorietà di alcuni interventi e delle relative proiezioni quantitative (la "regola del 2%", la stima degli oneri per il personale delle amministrazioni pubbliche, la disciplina contenuta nella legge finanziaria per la finanza

decentrata, gli interventi in materia di entrate che, a quel momento, non comprendevano gli effetti attesi dal provvedimento di sgravio oggetto dell'emendamento di fine anno), rinviando alla presente relazione quadrimestrale per una più puntuale verifica basata sulla definitiva versione normativa della complessiva manovra di bilancio.

2.

La scelta del Governo di confermare per il 2005 le previsioni economiche e di finanza pubblica del DPEF del luglio 2004 dovrà essere riesaminata in occasione della predisposizione della prossima Relazione trimestrale di cassa. Come è noto, non compete alla Corte formulare proprie proiezioni sull'andamento economico e sui flussi di finanza pubblica e, pertanto, al momento il giudizio di congruità dell'azione di bilancio per il 2005 deve necessariamente essere espresso con riferimento al quadro tendenziale assunto nei documenti programmatici del Governo.

Molteplici fattori, tuttavia, sono nel frattempo intervenuti a modificare il quadro di informazioni sull'economia e sui conti pubblici. Da essi non si potrà prescindere per una più approfondita valutazione dell'adeguatezza della politica economico-finanziaria programmata per l'anno in corso.

Gli elementi di novità possono essere ricondotti:

- alla disponibilità dei dati di consuntivo per il 2004, resi noti dall'ISTAT il 1 marzo scorso in sede di notifica alla Commissione europea, in accordo con quanto previsto dal Regolamento del Consiglio europeo n. 3605/93;
- alle rilevanti dimensioni delle operazioni di rettifica dei consuntivi di finanza pubblica dell'intero triennio 2001-2003 comunicate in occasione della citata notifica e derivanti sia da correzioni elaborate dall'Istituto di statistica per tener conto di rilevazioni più puntuali tratte dai bilanci definitivi dei numerosi enti che costituiscono l'aggregato delle Amministrazioni pubbliche, sia dagli esiti di decisioni assunte in sede di Eurostat in materia di contabilizzazione di operazioni ritenute non correttamente classificate;
- alla diffusione di indicatori sulla crescita dell'economia italiana che segnalano un significativo rallentamento nell'ultimo trimestre del 2004 e, pertanto, un riflesso negativo sul 2005, anno per il quale le proiezioni di organismi

internazionali e dei maggiori istituti di ricerca assegnano all'Italia una crescita reale del PIL inferiore all'1,3%, a fronte di una proiezione governativa del 2,1%. Una eventuale conferma di un così rilevante ridimensionamento delle prospettive di sviluppo dell'attività produttiva non sarebbe priva di implicazioni sfavorevoli, soprattutto con riguardo alla tenuta delle previsioni sulla crescita delle entrate tributarie nel 2005.

3.

La Notifica alla Commissione europea – integrata da un successivo comunicato dell'ISTAT (11 marzo) – ha reso noti i principali dati di consuntivo relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il 2004.

Con riguardo alla crescita economica, l'incremento del prodotto interno lordo è risultato pari all'1,2% in termini reali, ancora una volta assai distante dalle previsioni iniziali (2% nel DPEF del luglio 2003, poi ridotto all'1,9% nella Nota di aggiornamento e nel Programma di stabilità di fine 2003) e particolarmente negativo nel confronto europeo, dove il Regno Unito (3%), la Francia (2,5%) e la Germania (1,6%) sembrano aver recepito prima e meglio gli impulsi derivanti da un più favorevole ciclo internazionale.

Per i riflessi sui conti pubblici si deve, tuttavia, osservare che alla minore crescita reale del prodotto ha fatto riscontro una più forte dinamica dei prezzi impliciti (il deflatore del PIL sarebbe, infatti, aumentato del 2,7%, a fronte di una proiezione originaria del 2,1%).

La finanza pubblica presenta, nel 2004, i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ha superato i 40 miliardi di euro, collocandosi al 3% del PIL, valore anch'esso lontano sia dall'obiettivo programmato nel DPEF 2004-2007 (1,8%) che da quello, meno impegnativo, rivisto in sede di Programma di stabilità (2,2%); e, invece, sostanzialmente in linea con la revisione effettuata con la Relazione di cassa del maggio 2004 (2,9%);
- l'avanzo primario - cioè l'indicatore più efficace per valutare, soprattutto in presenza di bassa crescita economica, lo stato della finanza pubblica e la

capacità di riduzione del rapporto tra debito e prodotto – si è ancora ridotto in rapporto al PIL (2% a fronte di oltre il 6% nel 1997);

- il rapporto debito/PIL è disceso al 105,8%, ad un livello che, di nuovo, riflette la correzione degli obiettivi originari (104,2% nel DPEF e 105% nel Programma di stabilità) proposta in sede di Relazione di cassa;
- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) è diminuita di un punto percentuale rispetto al 2003 (dal 42,8 al 41,8%), un risultato che, tuttavia, riflette soprattutto la forte flessione delle imposte in conto capitale (-51,1%) tra le quali sono contabilizzati i proventi delle sanatorie tributarie e del condono edilizio. Al netto di tale componente straordinaria, sia la pressione fiscale che la pressione tributaria in senso stretto (imposte dirette e imposte indirette) hanno mantenuto il livello del 2003;
- il saldo strutturale – vale a dire il disavanzo depurato dagli effetti negativi del ciclo economico - sarebbe aumentato, mentre l'obiettivo programmatico prevedeva una riduzione dello 0,3% nel 2004 e dello 0,5% in ciascuno degli anni successivi.

I risultati conseguiti nel 2004 – che saranno più compiutamente analizzati in occasione dell'annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato – si prestano ad alcune prime considerazioni.

Il faticoso mantenimento dei conti pubblici entro la soglia del 3% è da ricondurre ad andamenti molto differenziati delle diverse componenti delle entrate e della spesa.

Quanto alle entrate, va rilevata, in primo luogo, la crescita del gettito sia delle imposte dirette (+3,4%) che delle imposte indirette (+4,2%), un andamento positivo che sembrerebbe attenuare le preoccupazioni più volte espresse anche dalla Corte sui rischi di tenuta dell'attività ordinaria di prelievo dopo una applicazione così estesa di sanatorie e condoni. Si tratta di un aspetto che meriterà una approfondita riflessione al momento della piena disponibilità dei consuntivi relativi ai singoli tributi. Secondo le stime degli incassi, l'andamento positivo delle entrate tributarie sarebbe da attribuire, nel caso delle imposte dirette, alla crescita delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e all'imposta straordinaria sulla rivalutazione dei cespiti aziendali e, nel caso delle imposte indirette,

ad una buona tenuta dell'IVA e al notevole incremento del gettito di lotto e monopoli (si veda il riquadro "L'andamento delle entrate nel 2004").

All'andamento favorevole delle entrate correnti ha fatto riscontro, come si è già ricordato, la flessione marcata delle imposte in conto capitale (-51,1% contro un incremento di oltre il 600% nel 2003), per effetto dei risultati ridotti conseguiti in materia di sanatorie fiscali e di condono edilizio (anche a seguito della norma che ne ha disposto lo slittamento parziale al 2005).

Il ricorso a entrate straordinarie si è, comunque, mantenuto su un livello assoluto tutt'altro che trascurabile (oltre 10 miliardi di euro, vale a dire circa dieci volte il livello del 2001), il che pone un problema di sostituzione a regime con fonti di gettito ordinario o con risparmi di spesa permanenti, in una fase caratterizzata ormai da margini di manovra assai ristretti.

Nel complesso, il contributo offerto dalle misure di natura temporanea al contenimento dei saldi negativi è rimasto, anche nel 2004, di dimensioni rilevanti (in rapporto al PIL, 1,5% se riferito all'indebitamento netto e 2% con riguardo al fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche).

4.

Con riguardo alle spese, il totale delle uscite correnti e in conto capitale indica un notevole rallentamento, con un incremento sul 2003 del 2,2% (contro il 5,8% tra il 2002 e il 2003). Va, tuttavia, osservato che il dato di sintesi non è sufficiente per esprimere un giudizio del tutto tranquillizzante su questa apparente ripresa di controllo della spesa pubblica. Molteplici sono, infatti, i fattori accidentali che hanno contribuito a determinare il risultato del 2004, sia accentuando impropriamente la percezione di andamenti positivi che, in misura minore, mascherando reali progressi sul fronte del controllo. Conviene, pertanto, esaminare gli aspetti più macroscopici con riguardo alle principali voci di spesa.

Un primo aspetto da porre in rilievo riguarda la notevole differenziazione tra l'andamento della spesa statale e quello registrato da Regioni, province e comuni: nel caso dell'amministrazione centrale, infatti, nel 2004 si è verificato un rallentamento della spesa complessiva (+0,6%), come effetto di un incremento della spesa corrente

L'andamento delle entrate nel 2004

Per quanto riguarda l'andamento delle entrate, i dati di consuntivo per il 2004 sono allo stato noti solo in termini di cassa: le entrate finali mostrano un aumento, rispetto al 2003, del 3,4% e di 13.395 milioni di euro in valore assoluto. Ad aumentare, però, sono stati i soli versamenti di competenza (+3,8%), in quanto i versamenti in conto residui si sono significativamente ridotti (-6,3%). L'aumento è il frutto del positivo andamento sia delle entrate tributarie (+17.046 milioni di euro e +4,8%) che di quelle extratributarie (+3.300 milioni di euro e +14,6%).

Le prime si giovano dei valori positivi del mese di dicembre (+6.308 milioni di euro e +7,4%), che comprendono l'anticipazione di 4.377 milioni di euro da parte delle banche disposto dal DL 10.12.2003, n. 341 e commisurato all'1,50% delle somme riscosse nel 2003, in aggiunta agli 807 milioni già versati a marzo, come anticipazione del 30% di quanto dovuto a fine anno. Anche le entrate extra-tributarie si avvalgono di entrate una tantum per 2.829 milioni di euro, in larga parte contabilizzate nel mese di agosto e relative all'assegnazione al bilancio dell'entrata delle somme delle gestioni fuori bilancio.

Le entrate patrimoniali risultano significativamente inferiori a quelle del 2003 (-6.951 milioni di euro e -38,7%), nonostante nel mese di dicembre siano affluiti introiti pari a 2.987 milioni di euro provenienti dal conferimento di immobili pubblici al Fondo immobili pubblici (FIP).

In termini riepilogativi, al buon andamento delle entrate finali hanno nel 2004 contribuito proventi una tantum per 26.238 milioni di euro già contabilizzati in bilancio. Di questi, 7,5 miliardi (privatizzazione quota ENEL) rilevano ai soli fini della riduzione del debito, mentre i restanti 18.738 milioni (1,4% del PIL) sono conteggiati anche ai fini della riduzione del fabbisogno. In tale importo sono ricompresi i versamenti per il condono tributario (8.892 milioni), i proventi del conferimento al FIP degli immobili degli enti previdenziali (2.987 milioni), l'assegnazione al bilancio dell'entrata delle somme relative alle gestioni fuori bilancio (2.829 milioni), l'aumento dall'1 all'1,5% dell'anticipazione sulle riscossioni delle banche (1.720 milioni)¹, gli importi contabilizzati in bilancio della prima rata del condono edilizio (677 milioni), gli acconti disposti con il DL n. 282/2004 (convertito nella legge n. 307/2004) sull'imposta di bollo assoluta in modo virtuale (775 milioni), sulle ritenute sugli interessi versati dalle Poste e dalla Cassa Depositi e Prestiti (300 milioni) e sull'imposta sulle assicurazioni (300 milioni), nonché la restituzione delle anticipazioni dei concessionari del servizio nazionale della riscossione (258 milioni). Se, tuttavia, si tiene conto di quelli che sono stati gli accrediti effettivi presso le Poste per il condono edilizio (1.651 milioni), i maggiori incassi una tantum ammonterebbero nel 2004 a 27.302, di cui 19.712 milioni di euro, pari a circa l'1,5% del PIL, rilevanti ai fini della riduzione del fabbisogno.

Inferiore di circa 2 miliardi di euro a quello stimabile per la riduzione del fabbisogno dovrebbe risultare l'apporto delle entrate straordinarie alla riduzione dell'indebitamento netto, posto il ridimensionamento a circa 7 miliardi dell'importo dei versamenti 2004 (8.892 milioni di euro) da operare per il condono tributario per tenere conto delle rate versate nel 2004, ma già conteggiate, secondo i criteri della competenza economica, nell'indebitamento netto del 2003. Il differimento per legge al 2005 della seconda e della terza rata del condono edilizio fa sì che le relative maggiori entrate debbano essere contabilizzate nel 2005 in termini tanto di cassa, quanto di competenza.

Per quanto riguarda la composizione delle entrate una tantum, va tenuto presente che, oltre ad una componente da ritenersi irripetibile (entrate da condono tributario e da condono edilizio) e che negli anni successivi richiederà l'individuazione di nuove fonti di entrata per evitare una caduta di gettito, è presente anche una componente che costituisce un'entrata solo apparentemente stabile, ma che, in realtà, è solo provvisoria, anche se annualmente ricorrente. E' questo il caso del versamento dell'1,50% dovuto dalle banche sulle somme riscosse nell'anno precedente, ai sensi del DL 341/2003, come modificato dall'art. 7 del DL 282/2004 (5.185 milioni di euro nel 2004), ma anche del versamento, dovuto a titolo di acconto dai concessionari della riscossione, del 33,6% delle somme riscosse nell'anno precedente, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del DL 79/1997 e dell'art. 23-decies, comma 6 del DL 355/2003 (4.463 milioni di euro nel 2004). In entrambi i casi, infatti, i versamenti devono essere effettuati entro il 30 dicembre di ogni anno e i relativi importi possono essere recuperati mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che si verifica nei primi sei mesi per i concessionari, ma

¹ Capitolo 1262 (u.p.b. 1.1.20.1): Versamento dell'1% delle somme riscosse dalle banche, previsto dal D.L. n. 341 del 10/12/2003. Nel mese di dicembre il versamento è pari all'1,50% delle somme riscosse dalle banche, così come modificato dall'art. 7 del D.L. n. 282 del 29/11/2004.

addirittura nelle prime settimane dell'anno per le banche).

Considerazioni analoghe, peraltro, possono essere svolte anche per due obblighi di versamenti d'acconto introdotti, rispettivamente, dall'art. 4 e dall'art. 6 del DL 282/2004, convertito nella legge 27 dicembre 2004, n. 307. Il primo si riferisce al versamento entro il 15 dicembre dell'acconto sull'imposta di bollo assoluta in modo virtuale da Poste Italiane S.p.A., banche ed altri enti e società finanziarie (775 milioni di euro nel 2004 secondo la relazione tecnica). L'altro obbligo di acconto è quello dell'imposta sulle assicurazioni (12,5% dell'imposta liquidata per l'anno precedente), da assolvere entro il 30 novembre di ogni anno (15 dicembre per il 2004), con un effetto di maggior gettito per cassa pari a 300 milioni di euro per il solo anno 2004. In entrambi i casi i soggetti tenuti al versamento dell'acconto possono, per esigenze di liquidità, scomputare l'acconto stesso dai versamenti da effettuare a partire dal successivo mese di febbraio.

Con riguardo al predetto DL 282/2004, va osservato che, secondo le quantificazioni della relazione tecnica, il saldo degli interventi in materia di entrata risulterebbe positivo per il 2004 (+506 milioni di euro) ed ancor più per il 2005 (+2.408 milioni di euro), grazie, in questo secondo caso, soprattutto al differimento - dal 20 e dal 30 dicembre 2004, rispettivamente, al 31 maggio ed al 30 settembre 2005 - dei termini di versamento della seconda e della terza rata delle oblazioni dovute per la regolarizzazione degli illeciti edilizi (+2.215,5 milioni di euro). Nel 2004 le corrispondenti minori entrate - ed il minor gettito di 371,5 milioni di euro derivante dal differimento dell'applicazione delle disposizioni del DL 168 del 2004 in materia di determinazione della produzione netta delle banche ai fini IRAP - sono state compensate con l'introduzione dell'obbligo del versamento delle anticipazioni e degli acconti cui si è già fatto riferimento (acconto imposta di bollo 775 milioni di euro, acconto imposta assicurazioni 300 milioni di euro, elevamento dall'1% all'1,50% del versamento dell'anticipazione riscossioni banche 1.460 milioni di euro) e con altri due interventi: il versamento dell'acconto dei nove decimi delle ritenute sugli interessi, premi ed altri frutti corrisposti da Poste Italiane S.p.A. e da CDP S.p.A. (300 milioni di euro) ed il differimento al 2006 della restituzione rateale annuale ai concessionari della riscossione delle somme anticipate in forza del soppresso obbligo del non riscosso per riscosso (258 milioni di euro).

Le quantificazioni contenute nella relazione tecnica si prestano ad osservazioni e rilievi per buona parte degli interventi adottati (fanno eccezione l'estensione a Poste S.p.A ed a CDP S.p.A. dell'obbligo dell'acconto sull'imposta sugli interessi e l'aumento all'1,5% dell'anticipazione sulle riscossioni delle banche), con la conseguenza di dover avanzare qualche riserva sulla fattibilità complessiva del saldo positivo di 506 milioni di euro per l'anno 2004. Complessivamente fattibile appare, invece, il saldo positivo stimato per il 2005, in considerazione della più che probabile sottovalutazione del gettito della seconda e della terza rata del condono edilizio, indicato in 2.215,5 milioni di euro, ma ora valutabile in un importo superiore ai 3.800 milioni di euro.

(3,3%) inferiore alla crescita nominale del PIL e di una forte flessione della spesa in conto capitale (- 20,1%); nel comparto delle amministrazioni locali (Regioni, province e comuni), invece, l'espansione della spesa sembra aver assunto ritmi anche superiori a quelli degli anni precedenti (circa il doppio degli incrementi del 2003), con aumenti di oltre il 7% per la parte corrente e di poco meno del 10% per la spesa in conto capitale.

Se si guarda alla composizione della spesa per grandi aggregati, si nota un andamento dei redditi da lavoro relativamente contenuto (+3%), soprattutto rispetto al preconsuntivo formulato in sede di Relazione previsionale e programmatica (+6,3%), ma che, anche in questo caso, è la risultante di andamenti difformi: una riduzione in valore assoluto dei redditi delle amministrazioni centrali (essenzialmente per effetto del non previsto rinvio della stipula dei contratti del comparto statale) e un incremento circa

quattro volte superiore al tasso di inflazione dei redditi da lavoro delle amministrazioni locali (+10%). Entrambe le circostanze costituiscono motivo di preoccupazione ponendo in evidenza la difficoltà di riprendere un controllo sostanziale di tale importante componente della spesa. Il sistematico ritardo che caratterizza, da anni, il rinnovo dei contratti del pubblico impiego aggrava i rischi di inosservanza dei parametri di compatibilità economica che dovrebbero tener conto dell'impatto dei rinnovi sui conti pubblici formulati secondo gli schemi della contabilità nazionale, vale a dire quelli rilevanti per le verifiche europee. In proposito, non è secondario rilevare che le regole standardizzate impongono di contabilizzare nell'anno di stipula dei contratti non solo l'effetto degli incrementi retributivi a regime, ma anche l'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato. E' a tale regola che, per esempio, deve in parte farsi risalire la forte espansione rilevata nel 2004 per i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni locali.

Anche il risultato favorevole conseguito in materia di consumi intermedi (-0,3%) si presta ad una lettura non univoca, ripetendosi ancora la "forbice" tra una riduzione consistente (-13,5%) degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni centrali (nonostante un andamento degli impegni di spesa riferibili al rendiconto dello Stato che non mostrerebbe, nelle rilevazioni ad oggi disponibili, alcuna sostanziale riduzione rispetto al 2003) e, invece, una dinamica sostenuta dei consumi di Regioni, province e comuni (5,5%). In accelerazione risultano, poi, gli acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market", voce di spesa che contabilizza essenzialmente le spese per farmaci e i costi delle convenzioni sanitarie.

L'andamento della spesa in conto capitale (-4,1%) per il complesso delle amministrazioni pubbliche costituisce un indicatore sintetico sostanzialmente privo di significato economico, in quanto risultato dell'evoluzione effettiva della spesa ma anche della contabilizzazione di poste di notevoli dimensioni, quali le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita. In particolare, gli investimenti fissi lordi segnerebbero un aumento di solo il 2,1% nel 2004, a fronte di un incremento del 43,6% nel 2003 e di una flessione del 21,3% nel 2002; ma, in realtà, tale andamento erratico riflette l'esito delle vendite di immobili effettuate nel triennio dalle amministrazioni pubbliche sia nella forma delle cessioni dirette che utilizzando

cartolarizzazioni o altre operazioni finanziarie. Nel complesso le vendite sono state pari a 4,4 miliardi di euro nel 2004 (in larga misura attraverso il conferimento di edifici non residenziali al Fondo immobili pubblici), mentre nel 2002 e nel 2003 erano state, rispettivamente, pari a poco meno di 2 miliardi e a circa 11 miliardi di euro.

Al netto di tali operazioni – che nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti – gli investimenti fissi lordi risultano in crescita, in rapporto al PIL, in ciascuno degli ultimi tre anni, con incrementi dell'8% nel 2002, del 6,1% nel 2003 e del 6,6% nel 2004. Questa crescita relativamente sostenuta è da ascrivere, soprattutto nel 2004, alla rapida espansione (+10,2%) degli investimenti delle amministrazioni locali che ormai costituiscono poco meno di tre quarti degli investimenti complessivi delle amministrazioni pubbliche (al netto delle dismissioni immobiliari).

Rispetto al 2003, oltre al più elevato livello di vendite immobiliari, gli altri fattori che hanno contribuito, nel 2004, alla contenuta crescita delle spese in conto capitale sono stati la diminuzione dei contributi alla produzione, in particolare alle imprese e il più limitato importo del conferimento di capitale alle Ferrovie dello Stato (2,6 miliardi di euro contro i quasi 4 miliardi del 2003) riclassificato, sulla base di una decisione Eurostat, tra le voci di spesa che concorrono a determinare l'indebitamento netto e non come una partita finanziaria.

5.

In occasione della notifica alla UE del 1° marzo scorso l'ISTAT ha reso note importanti revisioni dei consuntivi di finanza pubblica per l'intero triennio 2001-2003. Si tratta di rettifiche relative sia alle spese che alle entrate ma che, nel complesso, sono per ciascun anno di segno peggiorativo. E' da notare che correzioni in peggio erano state già state effettuate in precedenza, come risulta dalla già ricordata vicenda relativa al 2001. Rispetto alle stime comunicate il 1° marzo di ogni anno, le correzioni apportate evidenziano, per l'intero triennio, un maggiore indebitamento netto di poco inferiore ai 30 miliardi di euro.

Nella sostanza, dopo le correzioni, emerge per il periodo in esame un quadro dei conti pubblici molto più critico: in tutto il quadriennio 2001-2004 il rapporto

indebitamento/PIL risulta sempre in prossimità della soglia del 3%, il saldo primario in discesa dal 3,6% del 2001 al 2% del 2004, le spese correnti al netto degli interessi in rapporto al PIL in aumento dal 37,8% del 2001 al 39,2% del 2004, le entrate totali in rapporto al PIL stabilmente al di sopra del 45% con una riduzione di solo lo 0,4% nel periodo. Le rettifiche, dunque, rafforzano le preoccupazioni sulla fragilità delle condizioni della finanza pubblica in Italia, in parte ricomponendo anche quel divario emerso negli scorsi anni – e che, in parte, appariva non spiegabile - tra indebitamento netto e fabbisogno di cassa.

La manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi si proietta negativamente sulle prospettive dei conti pubblici, soprattutto considerando che il precario equilibrio dei saldi conseguito in questi anni ha sfruttato i margini amplissimi e non ripetibili offerti da una rapidissima riduzione dell'onere per interessi sul debito e dal ricorso ad interventi straordinari e non permanenti per importi stimati in poco meno di 100 miliardi di euro nell'ultimo quadriennio.

Le previsioni e la manovra di bilancio per il 2005.

6.

La portata delle nuove informazioni sui conti pubblici in precedenza illustrate è rilevante. Con riguardo al 2004, il conseguimento di un risultato di indebitamento solo lievemente superiore a quello previsto nei documenti programmatici è, tuttavia, avvenuto in presenza di significativi scostamenti di fondamentali voci di spesa e di entrata rispetto a quanto programmato. Le implicazioni di tali modifiche sull'evoluzione tendenziale del 2005 meriterebbero una approfondita analisi, allo scopo di disporre di un quadro di riferimento aggiornato per la politica di bilancio.

E' auspicabile che questo approfondimento sia effettuato in occasione della prossima Relazione trimestrale di cassa predisposta dal Ministero dell'economia. Al Governo è, ovviamente, riservata la valutazione circa l'opportunità – di fronte ad uno scenario macroeconomico e di finanza pubblica eventualmente meno favorevole di quello accolto nei documenti programmatici – di procedere all'adozione di interventi correttivi in grado di integrare la manovra di bilancio approvata dal Parlamento, al fine di mantenere invariati gli obiettivi di disavanzo e di debito definiti nel Programma di stabilità recentemente approvato dalla Commissione europea.

In attesa della Relazione di cassa, si può solo osservare che la manovra per il 2005 definita nella sessione di bilancio dello scorso autunno si appoggia ad un quadro di riferimento che – nonostante l'apprezzabile maggior realismo delle previsioni tendenziali di finanza pubblica – richiede un opportuno aggiornamento sia nelle proiezioni della crescita economica che negli stessi conti pubblici. Come si è ricordato, infatti, il consuntivo del 2004 e, in particolare, il profilo infrannuale della produzione interna trasmettono al 2005 una "eredità" pesante: è, dunque, verosimile che l'obiettivo di incremento in termini reali del PIL (+2,1%) dovrà essere rivisto in senso peggiorativo.

Ne conseguirebbero riflessi sfavorevoli sui conti pubblici, anche senza considerare ulteriori possibili fattori di deterioramento connessi alle revisioni dei consuntivi cui si è fatto cenno.

Valutazioni in linea con tali ipotesi di aggravamento dello scenario economico e di finanza pubblica sono state avanzate dagli organismi internazionali e dai maggiori

centri di ricerca nazionali: se ne ricava una sostanziale concordanza sia sull'ipotesi di crescita economica attesa (inferiore all'1,3%, a fronte del 2,1% dei documenti governativi) che sull'andamento dei conti pubblici, per i quali – pur incorporando gli effetti della manovra di bilancio approvata dal Parlamento – viene prospettato il rischio del superamento del limite del 3%.

Con tali necessarie precisazioni preliminari, nei paragrafi seguenti viene analizzata la manovra di bilancio nella versione definitiva approvata dal Parlamento che, rispetto al disegno originario, incorpora il provvedimento di sgravio fiscale oggetto dell'emendamento governativo presentato durante la sessione di bilancio.

In proposito, va ricordato che, con la Nota di aggiornamento del DPEF (settembre 2004) il Governo confermava per il 2005 la dimensione quantitativa (24 miliardi di euro) della manovra correttiva dei conti pubblici necessaria per ricondurre il rapporto indebitamento/PIL dal 4,4% tendenziale al 2,7%. Si confermava, inoltre, la scelta di ricorrere in misura molto più contenuta ad interventi temporanei. Infatti, solo 7 miliardi di euro sarebbero dovuti derivare da misure una tantum di dismissioni del patrimonio immobiliare e dalla cessione di tratti della rete stradale. I restanti 17 miliardi di euro sarebbero stati assicurati da provvedimenti di contenimento della spesa (per 9,5 miliardi) e da misure di aumento delle entrate, attraverso operazioni di “manutenzione” delle basi imponibili (7,5 miliardi).

L'emendamento in materia fiscale si è tradotto in sgravi fiscali valutati, in termini di competenza economica, in 4,3 miliardi di euro.

7.

La sessione parlamentare ha sostanzialmente confermato la dimensione complessiva della manovra correttiva del disavanzo 2005, ma ha aumentato l'importo della manovra “lorda” (portata a oltre 32 miliardi di euro), allo scopo di consentire la copertura degli sgravi fiscali relativi all'imposta sul reddito e all'IRAP e degli interventi espansivi decisi nel corso dell'esame parlamentare (1,8 miliardi di euro).

Le tabelle allegate ricostruiscono il passaggio dalla manovra di bilancio iniziale, come esposta nel disegno di legge finanziaria e sorretta dalle valutazioni della relazione tecnica, a quella definitivamente approvata dal Parlamento. Si può, in primo luogo,

osservare che la manovra lorda, ridefinita in 32,6 miliardi di euro, risulta costituita per il 40% da minori spese, per circa il 34% da maggiori entrate, per il 22% circa da dismissioni di attivi patrimoniali e per il 4,6% da misure di razionalizzazione nella gestione degli attivi patrimoniali. L'aumentata dimensione della manovra lorda consentirebbe, nel 2005, di produrre gli effetti programmati di riduzione dell'indebitamento netto (confermati in circa 24 miliardi di euro) e, nello stesso tempo, di coprire maggiori spese correnti per 2,7 miliardi di euro e, soprattutto, minori imposte dirette stimate, complessivamente, in circa 5,8 miliardi (4,3 miliardi riferibili alla riforma dell'imposta sul reddito e 1,5 miliardi a diverse proroghe di sgravi e agevolazioni).

Come si è detto, è programmata una considerevole quota di interventi di dismissione di attivi patrimoniali (immobili, strade, demanio) che, nel 2005, dovrebbero superare i 7 miliardi di euro. Considerando le altre misure di natura transitoria, quali le rate del condono edilizio slittate dal 2004 e le altre sanatorie previste, si rileva come il peso dei provvedimenti una tantum, anche se in via di riduzione, resterebbe significativo: secondo stime della Banca d'Italia circa l'1% del PIL.

Nei successivi paragrafi vengono analizzate le singole principali misure che compongono la manovra, con l'intento di offrire al Parlamento, anche se in modo parziale e sintetico, un insieme di valutazioni sull'efficacia e sulla realizzabilità delle misure adottate.

Restando a livello aggregato, si può ancora osservare che, rispetto al disegno di legge iniziale, la manovra definitiva ha introdotto misure di ulteriore contenimento dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche (per circa 1,1 miliardi) e di aumento del prelievo (per circa 3,9 miliardi). Si tratta di interventi che, nel caso della spesa, mirano a comprimere una categoria già oggetto di reiterati provvedimenti di controllo (dal decreto taglia-spese del 2002, al DL n. 168 del 2004 e alla stessa disciplina del 2% contenuta già nel disegno di legge finanziaria per il 2005) e, nel caso delle entrate, riguardano lo slittamento di due rate del condono edilizio al 2005 e aumenti degli importi fissi delle imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale.

Il quadro definitivo, dunque, propone una manovra nella quale il peso delle misure di aumento del prelievo fiscale è ancora molto rilevante. A fronte dello sgravio

relativo all'imposta sul reddito, infatti, si delinea un insieme di interventi di recupero del gettito per un importo di circa 11 miliardi di euro. Si tratta essenzialmente di misure volte all'ampliamento e all'emersione delle basi imponibili e, in particolare, alla revisione e all'aggiornamento degli studi di settore. In materia, tuttavia, l'esame parlamentare si è concluso con l'eliminazione della norma che prevedeva un aggiornamento annuale automatico basato su indicatori di contabilità nazionale; scelta che accentua le perplessità sulla consistenza degli effetti attesi dal provvedimento.

Sul fronte della spesa, l'azione di contenimento è, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la "regola del 2%" che fissa un limite all'incremento nominale della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004, come definiti nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2004 (con esclusione di alcune categorie di spesa); la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduce per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria.

Con riguardo ai redditi da lavoro dipendente, sui quali ci si sofferma più avanti, la manovra approvata comporta sia un adeguamento delle risorse destinate ai rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2004-2005 che, con segno opposto e dimensioni analoghe (0,4 miliardi di euro), un rafforzamento del blocco delle assunzioni nelle amministrazioni centrali e la fissazione di limiti di spesa alle amministrazioni locali.

Tabella 1

La manovra di finanza pubblica per il 2005: effetti sul Conto delle Amministrazioni pubbliche

(in milioni di euro)

	manovra iniziale			manovra definitiva		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Minori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	-217	-150	-150	-702	-1.514	-2.263
Spese della PA	-6.910	-7.577	-8.629	-8.059	-9.483	-10.445
Prestazioni sociali in denaro	0	0	0	-36	-106	-106
Altre spese correnti	0	0	0	-260	-330	-260
Interessi passivi	-20	-20	-20	-20	-20	-20
Minori spese correnti (A)	-7.147	-7.747	-8.799	-9.078	-11.453	-13.093
Minori spese in conto capitale (B)	-2.105	-1.015	-935	-2.273	-1.198	-1.033
Minori spese tabelle e bilancio (C)	-1.500	-507	-248	-1.674	-507	-302
Totale minori spese (A)+(B)+(C)	-10.752	-9.269	-9.982	-13.025	-13.158	-14.428
Maggiori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	80	80	80	540	853	933
Spese della PA	0	0	0	0	0	0
Prestazioni sociali in denaro	0	0	0	21	22	22
Altre spese correnti	723	290	290	1.225	823	805
Interessi passivi	0	0	0	58	68	57
Maggiori spese correnti (D)	803	371	371	1.844	1.766	1.818
Maggiori spese in conto capitale (E)	120	130	67	885	407	405
Totale maggiori spese (D)+(E)	923	501	438	2.730	2.173	2.223
Minori entrate (articolato L.F.)						
Minori imposte dirette	-241	-97	21	-4.538	-6.919	-5.998
Minori imposte indirette	-1.220	-102	-110	-1.220	-740	-776
Totale minori entrate	-1.461	-199	-89	-5.758	-7.658	-6.774
Maggiori entrate (articolato L.F.)						
Maggiori imposte dirette	3.208	1.649	1.851	3.134	2.831	1.744
Maggiori imposte indirette	3.891	2.423	2.538	5.779	5.734	6.290
Maggiori entrate in c/c capitale	0	0	0	2.070	50	50
Totale maggiori entrate	7.099	4.072	4.390	10.983	8.615	8.084
Dismissioni attivi patrimoniali						
Immobili	4.000	0	0	4.000	0	0
Strade	3.000	0	0	3.000	0	0
Demanio	105	0	0	90	0	0
Dismissioni immobiliari	7.105	0	0	7.090	0	0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	1.500	0	0	1.500	0	0
Totale manovra	24.072	12.641	13.845	24.110	11.941	13.516
Totale minori spese (A+B+C)	10.752	9.269	9.982	13.025	13.158	14.428
Totale maggiori entrate	7.099	4.072	4.390	10.983	8.615	8.084
Totale misure temporanee	7.105	0	0	7.090	0	0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	1.500	0	0	1.500	0	0
Totale manovra lorda	26.456	13.341	14.372	32.597	21.773	22.513
Totale maggiori spese	923	501	438	2.730	2.173	2.223
Totale minori entrate	1.461	199	89	5.758	7.658	6.774

Tabella 1 (continua)

La manovra di finanza pubblica per il 2005: effetti sul Conto delle Amministrazioni pubbliche

	manovra iniziale			manovra definitiva		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Minori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	2,0	1,6	1,5	5,4	11,5	15,7
Spese della PA	64,3	81,7	86,4	61,9	72,1	72,4
Prestazioni sociali in denaro	0,0	0,0	0,0	0,3	0,8	0,7
Altre spese correnti	0,0	0,0	0,0	2,0	2,5	1,8
Interessi passivi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Minori spese correnti (A)	66,5	83,6	88,1	69,7	87,0	90,7
Minori spese in conto capitale (B)	19,6	11,0	9,4	17,5	9,1	7,2
Minori spese tabelle e bilancio (C)	14,0	5,5	2,5	12,9	3,9	2,1
Totale minori spese (A)+(B)+(C)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Maggiori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	8,7	16,0	18,3	19,8	39,3	42,0
Spese della PA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestazioni sociali in denaro	0,0	0,0	0,0	0,8	1,0	1,0
Altre spese correnti	78,3	58,0	66,3	44,9	37,9	36,2
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	2,1	3,1	2,6
Maggiori spese correnti (D)	87,0	74,1	84,7	67,6	81,3	81,8
Maggiori spese in conto capitale (E)	13,0	25,9	15,3	32,4	18,7	18,2
Totale maggiori spese (D)+(E)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Minori entrate (articolato L.F.)						
Minori imposte dirette	16,5	48,6		78,8	90,3	88,5
Minori imposte indirette	83,5	51,4		21,2	9,7	11,5
Totale minori entrate	100	100		100	100	100
Maggiori entrate (articolato L.F.)						
Maggiori imposte dirette	45,2	40,5	42,2	28,5	32,9	21,6
Maggiori imposte indirette	54,8	59,5	57,8	52,6	66,6	77,8
Maggiori entrate in c/c capitale	0,0	0,0	0,0	18,8	0,6	0,6
Totale maggiori entrate	100	100	100	100	100	100
Dismissioni attivi patrimoniali						
Immobili	56,3	0	0	56,4	0	0
Strade	42,2	0	0	42,3	0	0
Demanio	1,5			1,3		
Dismissioni immobiliari	100	0	0	100	0	0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	100			100		
Totale manovra	100	100	100	100	100	100
Totale minori spese (A+B+C)	40,6	69,5	69,5	40,0	60,4	64,1
Totale maggiori entrate	26,8	30,5	30,5	33,7	39,6	35,9
Totale misure temporanee	26,9	0,0	0,0	21,8	0,0	0,0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	5,7	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0
Totale manovra lorda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale maggiori spese	38,7	71,5	83,1	32,2	22,1	24,7
Totale minori entrate	61,3	28,5	16,9	67,8	77,9	75,3

La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di spesa.

Il contenimento della spesa nel bilancio dello Stato: la regola del 2%.

8.

Come si diceva in precedenza, oltre il 20% delle minori spese correnti è riferibile alla applicazione al bilancio dello Stato della disposizione che stabilisce, per il triennio 2005-2007, una spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche non superiore al 2% rispetto all'anno precedente. Tale disposizione viene estesa anche alle riassegnazioni di entrate e ai fondi di riserva, ponendo in tale maniera un limite al complesso delle risorse utilizzabili per variazioni non programmate della spesa.

La norma prevede che gli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa del bilancio statale vengano conseguentemente ridotti: il miglioramento dei saldi è di circa 1200 milioni nel 2005 (1000 milioni negli anni successivi) per l'operare di tale vincolo sulla spesa per consumi intermedi, mentre di 320 milioni (650 nel 2006 e 850 nel 2007) sono gli effetti sulla spesa di investimento. Nel corso dell'esame parlamentare è stata disposta una ulteriore riduzione degli stanziamenti per consumi intermedi per un importo pari a 700 milioni di euro nel 2005 (1300 milioni a decorrere dal 2006).

Come è noto, i consumi intermedi sono stati oggetto negli ultimi esercizi di diversi interventi. L'ultimo, il decreto legge n. 168 del 2004 di correzione degli andamenti di finanza pubblica per il 2004, ha disposto una riduzione degli stanziamenti di spesa di circa 1.500 milioni di euro. Un taglio che, nella relazione tecnica, veniva valutato pari al 36% degli stanziamenti non obbligatori della categoria. Un obiettivo poi, in certa misura, ridimensionato con l'istituzione (in base all'emendamento presentato in sede di conversione) di un fondo da ripartire per l'anno 2004 per esigenze relative a consumi intermedi delle forze armate (575 milioni).

Dai primi dati di consuntivo relativi all'esercizio finanziario 2004, non sembrano potersi trarre elementi a conforto di una piena efficacia dell'azione di contenimento per il 2004: gli stanziamenti definitivi di competenza per questa tipologia di spesa risultano pari a 14.072 milioni di euro, contro una previsione iniziale di 11.547 (la previsione iniziale sale a 12.618 milioni se si considerano alcune riclassificazioni operate in corso d'anno) su cui doveva operare la correzione in base al DL n. 168 del 2004. L'importo a

consuntivo risulta solo di poco inferiore agli stanziamenti del 2003 (14.154 milioni di euro). Anche il dato degli impegni conferma la difficoltà evidenziata: gli impegni effettivi ammontano a 13.666 milioni, inferiori a quelli del 2003 del solo 0,2%. Va considerato, poi, che il dato del 2003 risentiva dell'effetto di recupero della spesa conseguente ai contenimenti disposti nel 2002. Sul consuntivo dell'esercizio 2004 - che la Corte analizzerà nella relazione sul rendiconto dello Stato - potrebbero, tuttavia, aver inciso, in misura non trascurabile, aumenti di spesa autorizzati da provvedimenti specifici nonché importi riferibili a regolazioni debitorie o ad eccedenze di spesa; operazioni che potrebbero alterare il confronto tra gli ultimi esercizi.

L'obiettivo di spesa riferito ai consumi intermedi appare, comunque, stringente. Il vincolo del 2% è, infatti, riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del DL 168) che dovrebbe risultare inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 si collocherebbe al di sotto del livello di spesa del 2004. L'obiettivo è stato inasprito a seguito del citato contenimento di altri 700 milioni, disposto nel corso dell'esame parlamentare, sempre sui consumi intermedi, per consentire parziale copertura ai programmi di sgravi fiscali.

La conseguibilità di tale obiettivo appare, dunque, affidata alla stretta osservanza di quanto previsto con la circolare 5/2005 del Mef applicativa delle disposizioni della legge finanziaria: con essa, infatti, l'Amministrazione ha disposto che per la categoria dei consumi intermedi siano consentite nell'anno solo variazioni compensative che comportino l'invarianza o la riduzione delle dotazioni di competenza. Una misura essenziale per un effettivo contenimento della spesa nell'esercizio.

Tabella 2

La spesa per consumi intermedi. 2001-2004								
<i>(migliaia di euro)</i>								
Descrizione	2001		2002		2003		2004	
		variazione % es. prec.		variazione % es. prec.		variazione % es. prec.		variazione % es. prec.
Stanziamenti iniziali	11.327.430		10.983.292	-3,04	10.604.278	-3,45	12.618.438	18,99
Stanziamenti definitivi	14.281.563		13.124.592	-8,10	14.154.493	7,85	14.072.020	-0,58
Impegni effettivi	13.974.233	-4,25	10.785.658	-22,82	13.691.101	26,94	13.665.971	-0,18

Il dato relativo agli stanziamenti iniziali di competenza per il 2004 è pari a 11547,2 milioni di euro. L'importo di 12618,4 milioni è frutto delle modificazioni nella classificazione di alcuni capitoli avvenuta in corso di esercizio

Le spese di personale

9.

Quanto alle spese di personale, la versione originaria della manovra di bilancio assumeva l'ipotesi che esse non richiedessero correzioni (anche a prescindere dalla circostanza che tale categoria di spesa non risultava formalmente vincolata alla "regola del 2%"), in ragione di una proiezione tendenziale per il 2005 che il Governo collocava al di sotto del 2% (per la precisione, all'1,93%).

Tale proiezione derivava dalla scelta di imputare al 2004, in sede di preconsuntivo, gli oneri connessi ai contratti collettivi nazionali rimasti da stipulare per il biennio 2002-2003 ed ai contratti per i comparti statali relativi al biennio 2004-2005. Secondo questa ipotesi, i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche – gravati dei menzionati oneri – sarebbero dovuti aumentare, nel 2004, di oltre il 6%. Tale previsione si è rivelata, però, infondata: secondo le stime dell'ISTAT (1° marzo 2005), come si è ricordato, i redditi da lavoro dipendente nell'intera pubblica amministrazione sono aumentati, nel 2004, del 3%, per effetto della stipula, nell'anno, solo di alcuni contratti – principalmente, di quelli relativi al s.s.n. ed alle autonomie locali – relativi al biennio 2002-2003.

In tale nuovo scenario, vanno verificate le implicazioni finanziarie del rinvio al 2005 di un così consistente insieme di contratti da rinnovare.

Al riguardo, va anzitutto osservato come la legge finanziaria 2004 avesse già disposto lo stanziamento delle risorse necessarie al recupero dell'inflazione programmata (a suo tempo stimata, per l'insieme degli anni 2004 e 2005, nella misura del 3,6%). Inoltre, l'incremento di spesa previsto per il 2005 ha incorporato – nelle proiezioni a legislazione vigente – l'onere già stimato per il 2004 come effetto della stipula sia dei contratti relativi al precedente biennio e non ancora definiti, sia dei contratti per il biennio 2004-2005 relativi ai comparti statali. A tale aumento (ed allo 0,1% inizialmente previsto dal DDL finanziaria), il testo definitivo della legge finanziaria 2005 ha, poi, aggiunto un ulteriore 0,61% del monte salari (in modo da realizzare un incremento medio delle retribuzioni del 4,31%), la cui copertura sarebbe assicurata da un equivalente risparmio di spesa dovuto al blocco del *turn over* per il 2005.

Il Governo è consapevole che, per comprendere “se l’evoluzione della massa delle retribuzioni è coerente, occorre vedere se le manovre del *turn over* hanno un effetto nella pratica” (così il Ragioniere generale dello Stato nell’audizione avanti alle commissioni riunite Bilancio del 17 marzo 2005), ma, secondo dati in possesso dello stesso Governo (forniti nella medesima occasione), la concreta aspettativa del previsto risparmio sarebbe sostenuta dai positivi risultati conseguiti dal blocco del *turn over* nel 2003 e nel 2004.

Senonché, la mancata stipula, nel 2004, dei contratti collettivi di cui s’è detto e, perciò, lo spostamento al 2005 del relativo onere comporterà, inevitabilmente, che, in tale ultimo esercizio, le spese di personale eccederanno il tetto dell’1,93%, che – in sede di preconsuntivo – era stato stimato quale “effetto naturale” dei contratti già stipulati per il biennio 2003-2004 e degli altri di cui era prevista la stipula entro il 2004.

Come di consueto, la spesa per i rinnovi del personale appartenente ai comparti non statali, calcolata in base agli stessi parametri, viene fatta gravare direttamente sui bilanci degli enti.

Resta da chiarire che il dato ISTAT costituisce il risultato di una crescita non omogenea dei redditi all’interno delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni regionali-locali. Mentre, infatti, i primi sarebbero diminuiti, fra il 2003 e il 2004, dell’1,86%, i secondi sarebbero aumentati del 9,99% (quelli dei dipendenti degli enti di previdenza sarebbero cresciuti del 2,63%).

In ogni caso, la diversità delle informazioni tratte dal preconsuntivo 2004 rispetto a quelle risultanti dalle elaborazioni ISTAT ripropone il tema della confrontabilità fra i documenti di bilancio (dove la spesa per il finanziamento dei contratti collettivi per il personale dei comparti non statali emerge - com’è noto - solo nella relazione tecnica al disegno di legge finanziaria) e i dati di contabilità nazionale (unicamente rilevanti al fine di apprezzare il rispetto dei vincoli comunitari). Gli uni e gli altri evidenziano, comunque, la necessità (ripetutamente rappresentata dalla Corte, da ultimo nell’audizione dell’ottobre 2004 sul DDL finanziaria) di monitorare accuratamente l’evoluzione della spesa derivante dalla contrattazione collettiva e, in particolare, da quella (nazionale e, soprattutto, integrativa) per il personale degli enti territoriali, alla quale è dovuta la quota maggiore dell’incremento di spesa verificatosi nel 2004.

Il patto di stabilità interno per gli enti territoriali

10.

L'estensione agli enti territoriali delle norme per il contenimento entro il 2% degli incrementi di spesa ha comportato una sostanziale revisione del patto di stabilità interno.

La nuova normativa prevede che la spesa soggetta al vincolo del patto sia quella complessiva al netto degli oneri per il personale, per la sanità, per spese derivanti dall'acquisizione di attività finanziarie e per trasferimenti a soggetti facenti parte della Pubblica amministrazione e dispone l'estensione della disciplina anche agli enti minori (superiori ai 3.000 abitanti). Rispetto al passato viene, quindi, ricompresa nel vincolo sia la spesa in conto capitale, sia quella destinata al finanziamento delle funzioni conferite e al pagamento degli interessi.

L'entità della correzione è stata stimata dal Governo, nella relazione tecnica allegata al testo iniziale, a partire dai risultati delle amministrazioni territoriali (come calcolati dall'ISTAT ai fini della contabilità delle pubbliche amministrazioni) relativi al 2003: da questo dato viene ricostruito il risultato previsto per il 2004 che, in analogia a quanto disposto per le amministrazioni centrali, viene incrementato del 2%, quale tetto alla crescita per il 2005. L'effetto della misura è pertanto pari alla differenza tra il dato così ottenuto e quello previsto per il 2005 nel quadro tendenziale della P.A.

Nella versione iniziale del provvedimento, l'importo di spesa obiettivo per il 2005 equivaleva per tutti gli enti soggetti al patto ad una crescita del 4,8% della spesa osservata nel 2003.

Tale previsione è stata mantenuta nel testo definitivo per le sole Regioni a statuto ordinario.

Per gli altri enti, invece, il tetto massimo di spesa, valido sia per competenza che per cassa, è pari, per il 2005, all'ammontare medio delle spese sostenute negli anni 2001, 2002, 2003, aumentato dell'11,5%. Tale percentuale di incremento viene ridotta al 10% per gli enti locali che nel medesimo periodo abbiano registrato una media delle spese correnti superiore a quella della propria classe demografica.

Il dato relativo al 2005 viene incrementato del 2% negli anni successivi.

Da tale misura erano attesi, nel testo iniziale, correttivi sul conto tendenziale delle amministrazioni pubbliche per 1.270 milioni di euro, che crescevano a 2.057 nel 2006 e a 3.024 nel 2007. Nella versione definitiva i risparmi sono ulteriormente aumentati: 1.465 milioni nel 2005, 2.210 nel 2006.

La relazione tecnica presentata in seguito alle variazioni apportate nel corso dell'esame parlamentare considera le modifiche neutrali in termini finanziari, confermando quindi gli effetti attesi inizialmente. La minore spesa riconducibile all'applicazione di un vincolo più stringente agli enti meno virtuosi determina invece, secondo le nuove quantificazioni, maggiori risparmi rispetto alle ipotesi originarie, utilizzati ad incremento dell'efficacia della manovra correttiva.

La realizzabilità di tali risparmi di spesa è strettamente legata alla credibilità delle ipotesi assunte per la quantificazione, ma anche alla gestibilità per gli enti del nuovo meccanismo del patto. Per valutarne entrambi gli aspetti ci si è basati sui dati relativi ai pagamenti delle amministrazioni locali riassunti nella trimestrale di cassa e su un campione di enti che la Sezione delle Autonomie della Corte ha costruito per le analisi preliminari nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento (il campione è centrato sugli enti comunali di dimensione maggiore mentre le amministrazioni provinciali sono considerate nella loro totalità).

L'esame condotto permette di avanzare alcune prime osservazioni:

- le modifiche introdotte nel corso del dibattito parlamentare hanno voluto ridurre i possibili effetti negativi sugli enti locali della modifica del meccanismo di funzionamento del patto. Come la Corte ha avuto modo di sottolineare in sede di audizione sulla manovra finanziaria, il riferimento al risultato di un singolo esercizio (il 2003) e la contemporanea estensione del vincolo alle spese in conto capitale potevano rischiare di avere serie ripercussioni sull'attività degli enti. La considerazione infatti della spesa in conto capitale fa crescere considerevolmente la variabilità della spesa; l'aggancio ad un singolo esercizio per la calibratura della spesa per un triennio (si dispone infatti un tetto alla crescita del 2% per ciascun esercizio considerato) poteva comportare effetti particolarmente stringenti solo in funzione delle diverse scelte operate in tema di investimenti nell'esercizio base. Di qui la soluzione di considerare il

dato medio di un triennio per ridurre i rischi legati alle oscillazioni nella spesa per investimenti;

- guardando ai dati della relazione trimestrale di cassa relativi al complesso degli enti locali (province e comuni) e confrontando il livello dei pagamenti complessivi ottenuti calcolando i tetti di spesa previsti nelle due diverse versioni, si osserva che il valore frutto della crescita dell'11,5% dei pagamenti medi del triennio 2001-2003 risulta superiore a quello ottenuto applicando una crescita del 4,8% al risultato 2003. Una differenza di circa 915 milioni di euro pari a circa il 1,6% della spesa;

- ripetendo le valutazioni per singolo ente, in base al campione costruito dalla Corte, e seguendo il procedimento semplificato adottato nella stessa relazione tecnica (pagamenti complessivi al netto delle spese per il personale), si ottiene una conferma del risultato: pur considerando gli abbattimenti dal 11,5% al 10% per gli enti non virtuosi, l'importo complessivo basato sulla media triennale risulta superiore a quello originario di circa il 2%;

- distinguendo poi i dati relativi ai comuni rispetto a quelli provinciali si osserva una forte disomogeneità nei risultati: per oltre il 65% dei comuni del campione, il calcolo sulla media del triennio consente di ottenere un livello obiettivo di spesa più elevato. Il 60% degli enti presenta valori della spesa corrente pro capite superiori a quelli della soglia individuata per la definizione di comportamenti virtuosi (decreto del Ministero dell'Interno del gennaio scorso). Pur ridimensionando nel caso di questi enti l'incremento dall'11,5% al 10%, i valori calcolati con la nuova metodologia comportano una crescita del livello obiettivo di spesa del 7%;

- per il 76% delle amministrazioni provinciali, invece, il nuovo meccanismo di calcolo del tetto di spesa comporta una riduzione degli importi riconosciuti (si tratta di un risultato strettamente legato alla rapida crescita delle spese nelle realtà provinciali che, come si rileva anche nell'ultima Relazione della Corte al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, è da ricondurre alle funzioni trasferite). In base al nuovo sistema solo nel 35% dei casi il tetto in termini di pagamenti risulta superiore al risultato ottenuto nel 2003;

- tali risultati si accentuano se si considerano gli impegni: in questo caso la riduzione che per le amministrazioni provinciali deriva dalla modifica della base di

calcolo risulta ancora più netta e tale da superare il miglioramento riscontrabile per i comuni del campione (+1,4%).

Le osservazioni che precedono, seppur basate su un campione di enti (che tuttavia in termini di popolazione amministrata rappresenta circa il 35% del totale), non sembrano dissipare i dubbi sorti in termini di quantificazione dei risparmi attesi. Le differenti evidenze che derivano da utilizzo di dati relativi ai pagamenti e agli impegni rendono poi ancora più complesso cogliere quale potrà essere il risultato che ne deriverà in termini di contabilità economica. Se in altre parole la traduzione dei vincoli operativi in termini di competenza giuridica e di cassa consentirà di raggiungere gli obiettivi che nella relazione tecnica sono espressi in termini di competenza economica.

Si conferma in ogni caso, anche in questa nuova impostazione, l'impressione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possono considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali.

Tabella 3

I pagamenti degli enti locali nel 2005 - Un confronto tra le metodologie di calcolo - dati in migliaia di euro

	numero enti del campione	popolazione	Pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - 2003	Pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - media 2001- 2003	Importo 2005 = pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - 2003 - rivalutati al 4,8% [A]	Importo 2005 = pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 11,5% [B]	Importo 2005 = pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 10% [C]	Variazione [B-A] o [C-A]
Province								
enti virtuosi [A]<[B]	11	5.003.445	552.332	537.234	578.844	617.819		38.975
enti virtuosi [A]>[B]	35	23.518.898	2.984.553	2.314.542	3.127.812	2.661.723		-466.088
altri enti [A]<[C]	12	4.909.155	1.015.913	1.009.818	1.064.677		1.110.800	46.123
altri enti [A]>[C]	38	20.689.014	4.411.424	3.591.040	4.623.172		3.950.144	-673.028
Comuni								
enti virtuosi [A]<[B]	33	4.839.004	3.593.384	3.696.818	3.765.866	4.121.952		356.086
enti virtuosi [A]>[B]	15	2.357.961	2.172.189	1.917.627	2.276.454	2.138.154		-138.300
altri enti [A]<[B]	47	8.355.332	13.983.898	14.978.968	14.655.125		16.476.865	1.821.740
altri enti [A]>[B]	27	2.833.070	3.553.172	3.115.005	3.723.724		3.426.506	-297.219
Totale campione			32266865	31161052	33815675	9539649	24964314	688288
Province Comuni dati trimestrale di cassa			55153000	52660333	57800344	58716272		915928

Il campione comprende tutte le provincie tranne quelle autonome di Trento e Bolzano e quella di Aosta. Nell'analisi non sono state considerate inoltre 4 ulteriori provincie (Alessandria , Agrigento, Catanzaro e Taranto) per le quali non si disponeva di una informazione completa.

Tabella 4

Gli impegni degli enti locali nel 2005 - Un confronto tra le metodologie di calcolo - dati in migliaia di euro

	numero enti del campione	popolazione	Impegni al netto di quelli per il personale - 2003	Impegni al netto di quelli per il personale - media 2001-2003	Importo 2005 = impegni al netto di quelli per il personale - 2003 rivalutati al 4,8% [A]	Importo 2005 = impegni al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 11,5% [B]	Importo 2005 = impegni al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 10% [C]	Variazione [B-A] o [C-A]
Province								
enti virtuosi [A]<[B]	10	6.135.694	807.137	840.196	845.880	936.819		90.939
enti virtuosi [A]>[B]	36	22.386.649	4.356.208	3.504.162	4.565.306	3.907.141		-658.166
altri enti [A]<[C]	15	6.968.728	1.347.713	1.366.661	1.412.404		1.503.327	90.923
altri enti [A]>[C]	35	18.629.441	5.541.874	4.454.610	5.807.883		4.900.071	-907.813
Comuni								
enti virtuosi [A]<[B]	25	3.171.901	2.483.227	2.625.048	2.602.422	2.926.928		324.506
enti virtuosi [A]>[B]	23	4.025.064	4.269.870	3.768.771	4.474.823	4.202.180		-272.643
altri enti [A]<[B]	47	5.012.716	11.194.253	11.820.000	11.731.577		13.002.000	1.270.423
altri enti [A]>[B]	27	6.175.686	9.350.040	8.080.979	9.798.842		8.889.077	-909.765
Totale campione			39350322	36460427	41239138	11973067	28294475	-971595

Il campione comprende tutte le provincie tranne quelle autonome di Trento e Bolzano e quella di Aosta. Nell'analisi non sono state considerate inoltre 4 ulteriori provincie (Alessandria , Agrigento, Catanzaro e Taranto) per le quali non si disponeva di una informazione completa.

Il finanziamento del servizio sanitario nazionale

11.

Di maggior rilievo risulta, infine, in termini di contenimento della spesa, la norma che riguarda il settore sanitario. Con essa, da un lato viene aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato, dall'altro vengono inaspriti i controlli e le condizioni per l'accesso a detti finanziamenti al fine di ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato. La minore spesa prevista nella versione iniziale del provvedimento era pari a 4.250 milioni, differenza tra il valore tendenziale previsto per il 2005 (92.500 milioni) e il livello di spesa complessivo riconosciuto (88.250 milioni).

Nel testo definitivo della legge, il livello complessivo della spesa del SSN, al cui finanziamento concorre lo Stato, è stato ridotto di 55 milioni di euro nel 2005 e di 54 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007, rimanendo quindi determinato in 88.195 milioni di euro nel 2005, 89.960 milioni di euro nel 2006 e 91.759 milioni di euro nel 2007. Contestualmente, è stato disposto il concorso dello Stato ai disavanzi del SSN per gli anni 2001, 2002 e 2003. A tal fine, è autorizzata l'ulteriore spesa di 2 miliardi di euro, di cui 50 milioni sono destinati al ripiano dei disavanzi della Regione Lazio per il 2003, derivanti dal finanziamento dell'ospedale "Bambino Gesù".

L'accesso ai fondi è subordinato alla sottoscrizione tra Stato e Regioni di una intesa che, confermando gli adempimenti già previsti dalla legislazione vigente, preveda

un miglioramento del monitoraggio della spesa, la prosecuzione del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, una crescita dei costi di produzione (esclusi quelli di personale) a partire dal 2005 non superiore al 2% annuo, l'obbligo di prevedere in sede di programmazione regionale l'equilibrio economico e finanziario della aziende sanitarie, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali.

Nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale evidenzi una situazione di squilibrio non corretto con provvedimenti adeguati, viene previsto che il Presidente del Consiglio diffidi la Regione a provvedere entro il 30 aprile successivo e che, in caso di inadempienza ulteriore, nomini il presidente della Regione commissario *ad acta* per la determinazione e il ripiano del disavanzo. L'accesso alle risorse aggiuntive rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2% dei fondi riconosciuti per il 2004 è subordinato, in questo caso, alla predisposizione di un programma operativo di riorganizzazione del sistema sanitario regionale.

Anche in questo caso la attendibilità delle stime è il risultato congiunto della correttezza delle ipotesi assunte e delle sostenibilità delle correzioni previste. Al riguardo va osservato che :

- il riadeguamento degli importi riconosciuti, che attribuisce maggiore credibilità ai vincoli imposti alla dinamica della spesa, è senza dubbio positivo. Come osservato dalla Corte anche nel referto sulle Regioni, in sede di verifica dei costi dei livelli essenziali di assistenza previsti dall'accordo di agosto 2001 si era segnalata una sottovalutazione del fabbisogno finanziario;

- una qualche perplessità è, tuttavia, da ricondurre al livello prefissato: il risultato di consuntivo 2004 relativo alle aziende sanitarie sulla base dei dati di contabilità nazionale conferma il rilievo (e la difficoltà) di ottenere l'aggiustamento richiesto. Pur scontando nell'esercizio l'incidenza solamente di una parte degli oneri riferiti alla chiusura dei rinnovi contrattuali i costi sostenuti nell'esercizio hanno superato gli 89.000 milioni di euro. Gli oneri per il personale dipendente sono cresciuti di oltre il 10%, il disavanzo complessivo (al netto degli IRCCS) ha raggiunto i 5.700 milioni di euro. L'entità dello sforzo correttivo richiesto attraverso politiche della domanda e dell'offerta è quindi in ogni caso impegnativa;

- la previsione di un programma di correzione, concordato tra Regione e Ministeri dell'economia e della salute in caso di mancata adozione di adeguati provvedimenti correttivi, rappresenta una condizione che da un lato riduce il carattere di stringenza della norma ma che, dall'altro, permette di prefigurare percorsi di adeguamento strutturale credibili. Vengono così superate le difficoltà finora incontrate in caso di inadempienza e connesse ad una decurtazione di risorse a realtà regionali in difficoltà finanziaria;

- la riattivazione della leva fiscale per affrontare eventuali scostamenti nella spesa regionale attenua, ma non consente di superare, le difficoltà che gravano sulla programmazione finanziaria regionale in mancanza di un quadro di finanziamento consolidato.

La maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e la previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale, nel caso di sfondamenti dei tetti di spesa, spostano naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi.

La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di entrata

Il decreto legge 282/2004

12.

La manovra sulle entrate per il 2005 è in larga parte contenuta nella legge finanziaria, ma significativi appaiono anche gli effetti del DL 282/2004, il quale, come si è già visto, opera la riallocazione dall'esercizio 2004 all'esercizio 2005 del gettito relativo alla seconda ed alla terza rata del condono edilizio, per un importo previsto di 2.215,5 milioni, ma in realtà oggi stimabile – in base all'importo versato per la prima rata - in 3.852 milioni di euro. Riserve si possono invece avanzare in ordine all'effettiva misura degli effetti di gettito degli altri due interventi contenuti nel provvedimento rilevanti ai fini delle entrate 2005: il rinvio al 2006 dell'inizio della restituzione ai concessionari della riscossione delle anticipazioni dagli stessi effettuate in vigenza dell'obbligo del non riscosso per riscosso ed il differimento dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 2 del DL n. 168 del 2004 (convertito nella legge n. 191/2004) in materia di determinazione della produzione netta delle banche ai fini IRAP.

Nel primo caso, l'economia di spesa prevista per 258 milioni di euro è in realtà la risultante della decisione – contenuta nell'art. 2 del DL – di non iscrivere a bilancio lo specifico stanziamento richiesto dall'art. 59, comma 4-bis del decreto legislativo n. 112 del 1999, senza tuttavia propriamente recare un'autorizzazione di spesa. In ogni caso, non è chiaro se tale differimento non comporti oneri differenziali per interessi passivi per gli anni dal 2006 in avanti ed un aggravio degli importi annuali da restituire, posto che la normativa introdotta dal d.lgs. pone comunque il vincolo della restituzione delle somme nel limite massimo di dieci rate annuali.

Nel caso dell'IRAP delle banche, per l'anno 2005 si prevede un effetto di minori entrate per 65,5 milioni di euro. Tale previsione suscita perplessità, in quanto non tiene conto del fatto che la disposizione dell'art. 3 del DL non ripropone le nuove modalità di commisurazione dell'acconto stabilite dal comma 3 dell'art. 2 del DL 168/2004, con ciò comportando un'ulteriore perdita di gettito per 371,5 milioni per il 2005 (e conseguente effetto di corrispondente maggior gettito nel 2006). Va peraltro osservato che, formalmente, poi, appare comunque impropria la stessa copertura dell'onere previsto

dal DL per il 2005 (65,5 milioni di euro), legata alla soppressione di una presunta autorizzazione di spesa, mentre si tratta in realtà di un non utilizzo di quota parte delle risorse derivanti dalla soppressione delle disposizioni di cui all'art. 59, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 112/1999.

Tabella 5 - EFFETTI FINANZIARI DEL DECRETO LEGGE N. 282/2004

Articoli.	Interventi	2004	2005
2	Restituzione anticipazione concessionari	+258,0	+258,0
3	IRAP banche	-371,5	-65,5
4	Acconto di bollo virtuale (70%)	+775,0	
5	Acconto Poste e Cassa DD.PP	+300,0	
6	Acconto imposta assicurazioni	+300,0	
7	Versamento anticipato riscossioni banche	+1.460,0	
10 c. 1-3	Proroga termini condono edilizio	-2.215,5	+2.215,5
10 c. 5	Fondo interventi strutturali politica economica.		-2.215,5
11	Potenziamento Agenzia Entrate	-40,0	
	Totale	+466,0	+192,5

Fonte: Relazione tecnica al Decreto legge

La manovra sulle entrate della legge finanziaria 2005: gli effetti complessivi

13.

Il maggior gettito atteso per il 2005 a seguito dei provvedimenti della finanziaria 2005 in materia di entrate è di 10.314,5 milioni di euro, risultante dal saldo fra maggiori entrate per 16.072,5 milioni di euro e minori entrate per 5.758 milioni di euro. Il saldo positivo si riduce a 956,3 milioni nel 2006 ed a 1.310,6 milioni nel 2007. Rispetto all'originario disegno di legge della finanziaria, l'importo del saldo positivo fra maggiori e minori entrate risultante dall'approvazione della legge 311/2004 si è ridotto del 19,5% per il 2005 e di ben 75,7% e 70% rispettivamente per il 2006 e il 2007.

Per effetto degli emendamenti introdotti, la stima delle maggiori entrate del 2005 supera quella dell'originario DDL per circa 1.800 milioni di euro (1.798,5 per la precisione), ma quella delle minori entrate per circa 4.300 milioni (più precisamente 4.296,9). Per il 2006 la stima delle maggiori entrate è più che doppia rispetto a quella originaria (8.614,7 milioni rispetto a 4.139,4), ma le minori entrate lievitano di ben

7.459,3 milioni (da -199,1 a -7.658,4 milioni di euro). Situazione analoga anche per il 2007, con una stima di maggiori entrate per 8.084,4 milioni rispetto a 4.457,4 e di minori entrate per 6.773,8 milioni rispetto a 88,8 milioni dell'originario DDL.

Le minori entrate

14.

Le minori entrate del 2005 conseguenti all'approvazione della legge finanziaria riguardano per circa il 72% (4.136 milioni su 5.758) la riforma dell'IRPEF. Sulla restante parte della spesa fiscale le agevolazioni all'agricoltura (-386 milioni per l'aliquota IRAP e -242 milioni per la proroga del regime speciale IVA) incidono per il 10,9%, mentre le agevolazioni all'autotrasporto (credito imposta caro petrolio -127,8 milioni e biodiesel -115,9 milioni) pesano per il 4,2%. Significativa nel 2005 anche l'incidenza del minor gettito delle accise (-242 milioni 4,2%) e dell'indetraibilità IVA per ciclomotori e autoveicoli (-175 milioni e 3%).

Nei successivi due anni del triennio l'importo delle minori entrate prima lievita di circa due miliardi (da -5.758 milioni nel 2005 a -7.658,4 nel 2006) per poi nel 2007 attestarsi su un valore intermedio (6.773,8 milioni), come riflesso dell'andamento degli sgravi IRPEF – che prima lievitano da 4.136 a 6.537 milioni di euro e poi si attestano a 5.829 milioni nell'anno terminale – e della riduzione dell'IRAP, che comincia a farsi sentire dal 2006 (-496 milioni), per poi moderatamente crescere nel 2007 (-582 milioni). Invariata nel triennio la perdita di gettito per il biodiesel. Per converso, l'effetto di riduzione si concentra sul solo 2005 sia per le agevolazioni all'agricoltura (628 milioni), sia per le accise (-242 milioni), sia per l'indetraibilità dell'IVA per ciclomotori ed autoveicoli (-175 milioni) e sia, infine, per il credito d'imposta agli autotrasportatori per il caro petrolio (-127,8 milioni). Nei primi tre casi, va anzi rilevato che per gli anni successivi al 2005 il segno della variazione del gettito si inverte – da negativo a positivo – anche se l'importo è comunque molto contenuto (complessivamente, +95,4 milioni nel 2006 e +64,1 milioni nel 2007).

Anche a volersi limitare a considerare gli effetti sui conti del 2005, le stime di perdita di gettito operate dalla relazione tecnica appaiono ottimistiche in più di un caso e comunque per le agevolazioni all'agricoltura ed all'autotrasporto, ma anche per quanto

riguarda gli effetti sul TFR della riforma dell'IRPEF (-125 milioni). Ad osservazioni si prestano anche le stime di minor gettito formulate per il 2006 (ed il 2007) per gli sgravi IRAP per gli occupati incrementali (-315 e -484 milioni, rispettivamente, nel 2006 e nel 2007) e per la ricerca (-181 e -98 milioni).

Le maggiori entrate

15.

Le maggiori entrate per l'anno 2005 (16.072,5 milioni) derivano per i due terzi (66,2%) dalle dismissioni di immobili (4 miliardi) e di strade (3 miliardi) e dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore (3.558 milioni).

Un peso significativo (7%) l'hanno gli inasprimenti (1.120 milioni) decretati per gli importi fissi di una serie di tributi indiretti (imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale), ma anche i maggiori proventi attesi dal comparto giochi (785,5 milioni, pari al 4,9% delle maggiori entrate) e dalle accise sui tabacchi lavorati (500 milioni, pari al 3,1% del totale). Rilevanti anche gli effetti delle modifiche al regime di tassazione delle cooperative (465,7 milioni, pari al 2,9% del totale) ed alla disciplina fiscale delle locazioni immobiliari (310,5 milioni, con un'incidenza dell'1,9%). Di rilievo non trascurabile anche gli effetti positivi in termini di maggior gettito che si ritiene verranno indotti dalla riduzione del carico fiscale (362 milioni, con un'incidenza sul totale del 2,3%) e dal miglioramento della riscossione (350 milioni, pari al 2,2% del totale). Da ricordare, infine, il maggior gettito di 165 milioni (1% del totale) atteso dalla TARSU.

Per gli anni successivi, l'importo delle maggiori entrate, come si è visto, si dimezza, per effetto dell'azzeramento dell'apporto delle dismissioni, che nel 2005 contribuisce per ben il 44,1% del totale. In valore assoluto diminuisce, dimezzandosi (1.526 milioni nel 2006 e 1.780 nel 2007), anche l'apporto degli studi di settore. A più che dimezzarsi (da 1.235,9 milioni nel 2005 a 551,6 nel 2006 e 558 nel 2007) sono poi i maggiori proventi stimati per le misure di minore rilevanza e qui non presi in considerazione in via analitica. Una diminuzione è infine prevista anche per il maggior gettito connesso alle modifiche del regime di tassazione delle cooperative (da 465,7 milioni nel 2005 a 255,4 nel 2006 e 262,3 nel 2007).

In aumento o invariato, invece, l'apporto previsto dagli altri interventi di entrata. In particolare, vanno evidenziati il raddoppio (da 500 a 1.000 milioni) del maggior gettito atteso dall'accisa sui tabacchi lavorati, il sostenuto incremento dei proventi dei giochi (da +785,5 nel 2005 a +1.087,5 nel 2008 e +1.393,9 nel 2007, con una progressione del +5,4%, +7,1% e +8,5% nei tre anni cui si riferisce la decisione di bilancio), la lievitazione dell'emersione dei redditi immobiliari (da 123,8 milioni nel 2005 a 405,4 nel 2006 e 500,3 nel 2007) e la crescita – più contenuta – del gettito delle locazioni immobiliari (da 310,5 milioni nel 2005 a 386,7 nel 2006 e 404 nel 2007). Si prevede, poi, il consolidamento del maggior gettito delle imposte indirette (+1.120 milioni anche nel 2006, ma +1.320 nel 2007), della riscossione (+350 milioni) e della Tarsu (165 milioni anche nel 2007, dopo una temporanea lievitazione a 220 nel 2006). Si stabilizzano, dopo una temporanea crescita nel 2006 (da 362 a 422,2 milioni), anche gli effetti di maggior gettito attesi dallo sviluppo differenziale dell'economia indotto dagli sgravi IRPEF e IRES.

Un'ultima annotazione attiene alla notevole rilevanza che assumeranno nel solo 2006 gli effetti *una tantum* sia dell'aumento del versamento dell'acconto IRPEF (+640 milioni), sia dell'acconto delle banche (+650 milioni).

Pochi sono gli interventi di maggiore entrata che non si prestino a rilievi e perplessità (il loro importo complessivo non supera i 1.700 milioni di euro, i 2.050 ed i 1.650, con riguardo, rispettivamente, al 2005, al 2006 ed al 2007), anche se, nella maggior parte dei casi, naturalmente, non tanto di non fattibilità si tratta, ma solo di probabile sopravvalutazione del maggior gettito atteso².

² Scevre da evidenti motivi di censura appaiono, infatti, oltre all'aumento delle imposte indirette (1.120 milioni nel 2005 e nel 2006 e 1.320 nel 2007), l'imposta di registro per le locazioni immobiliari (10,7 milioni nel 2005 e poco di più nei due anni successivi), l'IVA mensile degli erogatori di pubblici esercizi (291 milioni nel solo 2005), l'aumento tariffe motorizzazione (4 milioni nel 2005 e 12 negli anni successivi), l'imposta di bollo conformità autoveicoli (34 milioni) e l'acconto sulla riscossione delle banche (650 milioni nel solo 2006). Congrua appare anche la stima di maggior gettito delle misure di contrasto all'evasione in materia di IVA (190 milioni di euro).

I limiti di conseguibilità delle maggiori entrate

16.

Per poter valutare i termini ed i limiti di fattibilità della manovra sulle entrate è necessario condurre una verifica articolata dei provvedimenti adottati, avvalendosi, fra l'altro, degli elementi di perplessità evidenziati dagli Uffici del Parlamento ed in particolare dal Servizio Bilancio. L'esame verrà comunque limitato ai gruppi di misure che si segnalano per la loro particolare criticità/rischiosità, e più specificamente agli interventi anti-evasione. Non viene, invece, condotta un'analisi puntuale né per le dismissioni di immobili e di strade, né per i maggiori proventi dei giochi e delle accise sui tabacchi lavorati. Nel primo caso appare evidente che si tratta di un semplice obiettivo ritenuto dal Governo fattibile in considerazione dell'ampia base dei cespiti potenzialmente utilizzabili (disponibilità di immobili ad uso governativo per un valore complessivo di oltre 20 miliardi rispetto ai 4 miliardi di proventi attesi dalle cessioni nel 2005 e 4.200 Km. di rete stradale con caratteristiche vicine a quelle autostradali rispetto ai 1.500 Km. di cui si prevede la cessione).

Per ciò che riguarda i giochi, va osservato che mentre i maggiori introiti del lotto appaiono destinabili a compensazione delle minori entrate, i maggiori proventi degli altri giochi e delle scommesse vengono specificamente destinati al finanziamento dello sport (Olimpiadi invernali) ed al CONI. Sempre a proposito dei giochi, va detto che le maggiori entrate previste, pur caratterizzandosi per un elevato grado di incertezza, in ragione della loro stessa natura, oltre che per la sostenuta crescita verificatasi lo scorso anno, potrebbero trovare un loro fondamento nella circostanza che la giocata media è in Italia tuttora inferiore a quella di altri paesi europei (Spagna e Regno Unito, in particolare).

Maggiori riserve devono invece essere avanzate per l'aumento dell'accisa sui tabacchi, il cui maggior gettito atteso (500 milioni nel 2005 e 1.000 in ciascuno degli anni successivi) mal si concilia con il sensibile contenimento dei consumi conseguito alle nuove disposizioni di divieto del fumo nei pubblici esercizi e negli uffici. Ciò che allo stato è difficile valutare è se la riduzione dei consumi è un dato solo provvisorio, destinato ad essere riassorbito nel tempo, o è, invece, destinato a diventare strutturale,

per l'effetto congiunto dei divieti e degli inasprimenti fiscali. I risultati dei primi due mesi dell'anno in corso non forniscono indicazioni sufficienti per formulare un giudizio conclusivo in proposito, posto che all'aumento molto sostenuto del gettito registrato ancora nel mese di gennaio (734 milioni rispetto a 403 del gennaio 2004) è seguita la stagnazione degli introiti nel mese di febbraio (641 milioni sia nel 2004 che nel 2005).

Gli effetti di gettito associati agli interventi qui presi in considerazione (manutenzione basi imponibili, giochi, tabacchi e dismissioni di immobili e di strade) ammontano per il 2005 a 11.321,5 milioni, pari ad oltre il 70% delle maggiori entrate previste.

17.

Il gruppo degli interventi, di seguito analizzati per la rilevanza che essi hanno ai fini della tenuta a lungo termine del sistema impositivo, riguarda la revisione degli studi di settore, le misure di contrasto all'evasione in materia di IVA e di redditi immobiliari ed il rafforzamento delle sanzioni e degli strumenti relativi all'attività di riscossione. Considerando anche il maggior gettito della TARSU, dal complesso di queste misure nel 2005 si attendono circa 4.700 milioni di euro.

Tra gli interventi finalizzati al recupero di basi imponibili evase il più rilevante è sicuramente il primo, quello delle **norme sulla revisione degli studi di settore, l'accertamento con gli stessi studi di settore ed il concordato fiscale** (commi 387-411). Dall'attuazione di tali norme si attende un maggior gettito di 3.558 milioni nel 2005, 1.526 nel 2006 e 1.780 nel 2007, con una diminuzione, rispetto agli effetti valutati in relazione all'originario DDL, di -250 milioni per tutti e tre gli anni.

Il DDL iniziale prevedeva l'introduzione, per i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni soggetti agli studi di settore, dell'istituto della pianificazione fiscale concordata, comportante:

- la definizione preventiva per un triennio della base imponibile caratteristica dell'attività svolta mediante accettazione di importi proposti individualmente ad ogni contribuente dall'Amministrazione finanziaria, con un connesso triplice vantaggio: l'inibizione dei poteri di accertamento analitico di cui all'art. 39 del DPR 600/1973; la riduzione di 4 punti percentuali delle aliquote marginali

d'imposta sul reddito dichiarato eccedente quello definito; e l'esenzione dal versamento dei contributi previdenziali per la parte di reddito dichiarata eccedente quella definita;

- la revisione degli studi di settore, sentite le associazioni professionali o di categoria, entro il quarto anno successivo a quello di entrata in vigore dello studio di settore o dell'ultima revisione;
- l'aggiornamento annuale delle risultanze degli studi, sulla base di elaborazioni ISTAT sui dati di contabilità nazionale individuanti indici, differenziati per settore, aree territoriali e livello dimensionale dei soggetti interessati;
- strumenti volti ad aumentare i poteri di accertamento dell'Amministrazione sia ai fini delle imposte dirette che dell'IVA;
- l'accelerazione dello scambio di informazioni con soggetti esterni attraverso l'utilizzo dello strumento telematico;
- l'ampliamento dell'ambito degli elementi sui quali si può fondare l'azione accertatrice;
- la possibilità di procedere all'accertamento sulla base degli studi di settore e dei parametri senza pregiudizio dell'ulteriore azione accertatrice;
- la possibilità di procedere ad accertamento sulla base degli studi di settore nei confronti dei contribuenti esercenti attività d'impresa in contabilità ordinaria per effetto di opzione e degli esercenti arti e professioni;
- la possibilità per i contribuenti non congrui con gli studi di settore di adeguarsi, in sede di dichiarazione annuale, ai fini dell'imposta sui redditi e dell'IRAP, senza aggravio di interessi e sanzioni.

Le norme del DDL approvate si differenziano, rispetto a quelle del DDL iniziale, nei seguenti punti:

- è soppressa la previsione di un aggiornamento annuale delle risultanze degli studi di settore sulla base delle elaborazioni ISTAT;
- gli studi di settore sono, di norma, soggetti a revisione ogni quattro anni, ma la revisione può essere disposta anticipatamente in considerazione anche degli andamenti dei dati di contabilità nazionale, sentito il parere della commissione di esperti; per gli studi di settore già precedentemente individuati, l'Agenzia delle

entrate era tenuta a completare l'attività di revisione entro il mese di febbraio 2005 (come in effetti è avvenuto), con effetto dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2004;

- gli organi preposti al controllo, in conseguenza della revisione e del potenziamento degli studi di settore, programmano l'impiego di maggiore capacità operativa per l'attività di contrasto all'evasione nei confronti dei contribuenti cui non si applicano gli studi di settore;
- è ridotta la possibilità di procedere ad accertamento sulla base degli studi di settore nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria e degli esercenti arti e professioni, nel senso che tale attività è ora possibile quando in almeno due periodi d'imposta su tre consecutivi considerati, compreso quello da accertare, l'ammontare dei compensi e dei ricavi determinabili in base agli studi di settore risulti superiore agli ammontari dichiarati per gli stessi periodi d'imposta;
- l'accertamento in base agli studi di settore è comunque possibile nei confronti dei medesimi contribuenti quando emergano significative situazioni di incoerenza rispetto ad indici di natura economica, finanziaria o patrimoniale, individuati con apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il parere della Commissione di esperti di cui al comma 7 dell'articolo 10 della legge n. 146 del 1998;
- l'adeguamento agli studi di settore può essere operato dal contribuente non congruo, per i periodi d'imposta diversi da quello di prima applicazione e di revisione dello studio, a condizione che sia versata, entro il termine per il versamento a saldo dell'imposta sul reddito, una maggiorazione pari al 3% della differenza tra i ricavi o compensi risultanti dagli studi di settore e quelli annotati nelle scritture contabili, se la predetta differenza supera il 10% dei ricavi o compensi annotati nelle scritture contabili.

Nella relazione tecnica presentata al Senato gli effetti di minor gettito riferiti alle modifiche introdotte in sede parlamentare al testo iniziale del provvedimento sono complessivamente stimati in 250 milioni a decorrere dal 2005, sostanzialmente in considerazione del passaggio da un meccanismo automatico ad un meccanismo

concertato di revisione degli studi di settore. Si stima, infatti, che le integrazioni apportate alle disposizioni in materia di accertamento sulla base degli studi di settore nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria e degli esercenti arti e professioni abbiano effetti in termini di gettito di portata marginale e di segno opposto. La relazione tecnica precisa, inoltre, che in via cautelativa non sono state considerate le maggiori entrate connesse sia all'impiego di maggiore capacità operativa per l'attività di contrasto all'evasione nei confronti dei contribuenti con elevato volume d'affari, in conseguenza della revisione e del potenziamento degli studi di settore, sia all'adeguamento agli studi di settore in dichiarazione, mediante versamento della maggiorazione del 3% (i cui effetti di maggior gettito sarebbero stimabili in circa 150 milioni di euro annui dal 2005).

Gli effetti di ridimensionamento del gettito atteso dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore, così come stimati dalla relazione tecnica dopo le modifiche introdotte al testo iniziale del provvedimento, appaiono chiaramente sottovalutati perché gli aggiustamenti apportati hanno indebolito proprio i punti di forza sui quali la previsione di maggior gettito si fondava: aggiornamento automatico, rafforzamento dei poteri di accertamento, possibilità per i contribuenti non congrui di adeguamento non oneroso in sede di dichiarazione. Gli effetti di queste modifiche meritano di essere distintamente analizzati.

Il passaggio da una procedura automatica ad una concertata di revisione degli studi di settore può comportare conseguenze molto rilevanti, peraltro difficilmente valutabili *ex ante*, in relazione tanto ai tempi necessari per la revisione, quanto al risultato finale dell'operazione.

Per i contribuenti non congrui, mentre nel testo originario era prevista la possibilità di adeguarsi in sede di dichiarazione ai valori di congruità determinati in base all'applicazione degli studi di settore, senza aggravio di interessi e sanzioni, nel testo approvato per tale adeguamento si richiede il versamento di una maggiorazione del 3%, che potrebbe incidere sulle percentuali di adeguamento stimate, soprattutto per quanto riguarda i contribuenti in contabilità ordinaria e per gli esercenti arti e professioni.

Sulla propensione all'adeguamento sono ancor più destinate ad incidere sia le modifiche introdotte sia le modalità di attuazione delle potenziate possibilità di

accertamento. Anche se è rimasta l'estensione ai contribuenti esercenti attività d'impresa in contabilità ordinaria per effetto di opzione ed agli esercenti arti e professioni, questa stessa possibilità è stata limitata, come si è visto, al caso in cui risultino incongrui almeno due periodi d'imposta su tre consecutivi considerati, compreso quello da accertare, o quando emergano significative situazioni di incoerenza rispetto ad indici di natura economica, finanziaria o patrimoniale, individuati dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, sentita l'apposita Commissione di esperti costituita con la partecipazione di componenti designati dalle categorie.

I termini in cui tale disposizione verrà attuata sono destinati ad incidere pesantemente sul comportamento dei contribuenti interessati. Questi, infatti, se non sono congrui per un solo periodo d'imposta, a partire dal periodo d'imposta 2004, potranno essere sottoposti ad accertamento solo se risulteranno anche incoerenti. Tali indici dovranno essere elaborati dall'Agenzia delle entrate (verificandoli con la Commissione di esperti) sulla base degli elementi contabili che vengono richiesti con UNICO 2005. Essi sembrano, quindi, destinati a vedere la luce non prima del 2006. Questa prospettiva determina una situazione di incertezza sul comportamento da seguire per i soggetti in contabilità ordinaria (sia per opzione che per obbligo) che risultino non congrui per un solo anno, e che potrebbero avere convenienza ad adeguarsi se dovessero risultare anche incoerenti in base ai nuovi indici. In tal caso, infatti, e sia pure nel rispetto del contraddittorio preventivo, gli uffici possono emettere avvisi di massa a tavolino, senza la necessità di avviare istruttorie ad hoc, direttamente quantificando la cifra presunta di evasione e con inversione automatica dell'onere della prova a carico del contribuente. Ciò sta provocando una massiccia ed insistente offensiva da parte delle categorie per ottenere uno dei due seguenti risultati:

1) un'applicazione morbida degli studi appena revisionati, nel senso di considerarli come sperimentali almeno per il periodo d'imposta 2004, e quindi utilizzabili solo come fonte d'innescò per individuare i soggetti da sottoporre ai controlli di tipo tradizionale ed a supporto della motivazione dell'accertamento;

2) l'emanazione da parte del Direttore dell'Agenzia delle entrate del provvedimento di individuazione dei nuovi indici di coerenza economica, finanziaria o patrimoniale prima dei termini di presentazione di UNICO 2005 (31 ottobre 2005).

Da questa sia pur sommaria disamina – e nonostante l’indubbia capacità di sostanziale Governo del fenomeno dimostrata dall’Agenzia delle entrate - risultano evidenti la complessità di gestione del sistema di accertamento attraverso gli studi di settore e l’aleatorietà, anche dopo le innovazioni - comunque incisive - introdotte, dei risultati di gettito conseguibili, legati, come sono, alla possibilità di comportamenti opportunistici dei contribuenti che possono essere favoriti o contrastati a seconda del modo in cui concretamente si svolgerà l’azione amministrativa.

18.

Il maggior gettito legato all’adozione delle **misure di contrasto all’evasione in materia di IVA** (commi 377-386) appare, in termini di accertamenti, ragionevolmente fattibile, sia per il suo contenuto ammontare (190 milioni, pari al 5% dell’imposta accertata annualmente ed al 2 per mille del gettito IVA, superiore ai 100 miliardi di euro all’anno), sia per l’entità della stima dell’IVA evasa (non meno del 30% della base imponibile) e sia, infine, per l’incisività delle misure introdotte e finalizzate ad incentivare la *compliance* degli oltre 5 milioni di soggetti passivi dell’imposta:

- riduzione da 50 milioni a 10 mila euro del limite di volume d’affari stabilito per l’esonero dalla presentazione in via telematica delle dichiarazioni IVA;
- obbligo di comunicazione, da parte dei soggetti d’imposta che effettuano acquisti intracomunitari di autoveicoli, motoveicoli e loro rimorchi, del numero identificativo intracomunitario o del codice fiscale del fornitore e del numero del telaio, anche nel caso di cessioni intracomunitarie o di esportazione di tali veicoli;
- obbligo, gravante sul prestatore o cedente, di trasmettere in via telematica i dati contenuti nelle lettere d’intento ricevute dai propri clienti esportatori abituali;
- responsabilità solidale del cessionario per il pagamento dell’imposta non versata dal cedente, nel caso in cui la cessione sia stata effettuata a prezzi inferiori al valore normale.

Ferma restando la fondata valutazione di congruità della stima di maggior gettito, le principali osservazioni che si possono formulare a proposito del contrasto dell’evasione dell’IVA sono sostanzialmente tre: la prima riguarda proprio il limitato

obiettivo che ci si pone ai fini del recupero e che si accompagna al rifiuto della pratica – seguita dalla maggior parte delle altre amministrazioni fiscali europee – di stimare annualmente le dimensioni della base imponibile sottratta all'imposizione sia per poter meglio definire le misure anti-evasione, sia per poter verificare *ex post* l'efficacia dei provvedimenti correttivi adottati; la seconda osservazione concerne l'abbandono in sede di dibattito parlamentare, cedendo a pretestuose ed infondate preoccupazioni di appesantimento degli oneri gravanti sui contribuenti, della reintroduzione – contenuta nel DDL originario della L.F. 2005 – dell'obbligo di allegazione alla dichiarazione telematica degli elenchi clienti e fornitori e che, se mantenuta, avrebbe consentito un ampliamento delle possibilità di incrocio dei dati, già per questo spingendo a radicali mutamenti nei comportamenti dei soggetti d'imposta, che sarebbero stati indotti ad un'accresciuta adesione spontanea agli obblighi di fedele dichiarazione; la terza osservazione attiene all'esigenza di tenere conto che l'importo della maggiore imposta accertata e delle relative sanzioni comminate è destinato ad essere riscosso solo in minima parte, per effetto sia dell'applicazione dei nuovi istituti di adesione e di conciliazione, sia dei ridimensionamenti operati in sede contenziosa, sia per la mancanza di solvibilità dei maggiori debitori d'imposta (quelli sottoposti a procedure concorsuali): ancora nel 2003, e solo grazie all'apporto delle sanatorie, i residui netti riscossi si avvicinano all'11% del totale dei residui iniziali riaccertati, dopo essere stati prossimi allo zero.

19.

Più articolata deve essere, invece, la valutazione di fattibilità per il maggior gettito connesso alle **misure per l'emersione dei redditi immobiliari** (complessivamente 434,3 milioni nel 2005, 791,9 nel 2006 e 903,8 nel 2007). La previsione di tale maggior gettito consegue all'introduzione di due ordini di interventi.

Il primo gruppo di disposizioni (commi 332-339) prevede, insieme con un inasprimento delle sanzioni per inadempienza degli obblighi di dichiarazione al catasto, la revisione parziale del classamento delle unità immobiliari, in presenza di situazioni di significativo disallineamento tra il valore catastale e quello di mercato, secondo due diverse procedure. La prima procedura ha ad oggetto porzioni omogenee di territorio

comunale (“microzone”), la seconda, singole unità immobiliari non dichiarate in catasto o con classamento catastale incoerente con la situazione di fatto. Le stime di maggior gettito associate in sede di relazione tecnica alla revisione parziale dei classamenti delle unità immobiliari (123,8 milioni nel 2005, 405,2 nel 2006 e 499,8 nel 2007) si sono avvalse degli elementi di riscontro offerti dalle sperimentazioni già condotte nell’ambito del progetto di revisione degli estimi catastali, ma si prestano tuttavia ad una serie di interrogativi legati:

- all’insufficienza dei dati disponibili sulla distribuzione delle unità operativamente revisionabili per categoria catastale;
- ai tempi tecnici necessari per la realizzazione e l’attivazione dell’apposita procedura di revisione parziale del classamento, che dovrebbe riguardare il 90% degli immobili interessati nell’arco dei primi due anni e del 100% nel triennio;
- ai tempi di individuazione da parte dei comuni delle zone e degli immobili di più rilevante disallineamento;
- ai tempi di verifica dei presupposti da parte dell’Agenzia del territorio e di attivazione da parte della stessa del procedimento di revisione;
- alla mancata quantificazione degli oneri (di importo probabilmente piuttosto consistente) che le norme comportano per le Amministrazioni interessate, sia in termini di maggiori risorse umane necessarie, sia in termini di spese di funzionamento;
- alla stessa concreta possibilità per gli enti locali di tempestivamente organizzare le risorse umane e strumentali necessarie per l’attuazione della norma.

Il secondo ordine di misure – prevalentemente finalizzate a far emergere i contratti di locazione immobiliare - si articola in tre serie di disposizioni. Una (commi 332-334) riguarda l’uso del codice fiscale, e più in particolare:

- l’obbligo di indicare il codice fiscale negli atti di denuncia di inizio attività, di richiesta di permesso di costruire ed in ogni altro atto di assenso in materia di attività edilizia rilasciato dai comuni;

- l'obbligo di indicare il codice fiscale nei contratti relativi alla somministrazione di servizi idrici e del gas, che vengono ad aggiungersi a quelli di somministrazione di energia elettrica, per i quali l'obbligo era già in essere, ex art. 6, comma 1, lett. g-ter, del DPR 605/1973; con riferimento a quest'ultimo obbligo, a partire dal 1° aprile 2005 devono essere comunicati all'Anagrafe Tributaria i dati catastali identificativi degli immobili nei quali è erogato il servizio di pubblica utilità (da quest'obbligo continuano a restare esclusi i contratti telefonici);
- l'obbligo per le banche e gli altri intermediari finanziari di rilevare e tenere in evidenza il codice fiscale dei soggetti con i quali effettuano operazioni.

Una seconda disposizione (comma 341), non modificata nel corso dell'iter parlamentare, finalizzata a far emergere la base imponibile ai fini della registrazione dei contratti di locazione, inibisce l'attività di accertamento degli uffici ai fini dell'imposta di registro e, quindi, la liquidazione dell'imposta complementare sul maggior imponibile accertato, nel caso in cui il canone di locazione relativo ad immobili, iscritti in catasto con attribuzione di rendita, risulti dal contratto di ammontare non inferiore al 10% del valore dell'immobile. Gli effetti di maggior gettito stimati sono di importo marginale (di poco superiori ai 10 milioni in ciascuno dei tre anni) e non si prestano a particolari osservazioni.

La terza serie di disposizioni (commi 342-343), anch'esse non modificate rispetto all'originaria versione del DDL, prevede l'inapplicabilità di talune disposizioni in materia di accertamento con riferimento ai redditi derivanti dalla locazione di fabbricati, se dichiarati in misura non inferiore al maggiore degli importi rappresentati dal canone di locazione risultante dal contratto, ridotto del 15%, ed il 10% del valore catastale dell'immobile. Inoltre, nel caso di omessa registrazione del contratto di locazione di immobili, si presume, salva prova contraria debitamente documentata, la sussistenza del rapporto di locazione anche per i quattro periodi d'imposta precedenti a quello nel corso del quale è stato accertato il rapporto, assumendo, per la determinazione del reddito derivante dal relativo canone annuale, il 10% del valore dell'immobile. A queste disposizioni, rafforzate da quelle, di cui si è detto, relative all'uso del codice fiscale, è

associato un effetto di gettito in termini di imposte dirette (inclusa l'addizionale regionale) di 299,8 milioni nel 2005, di 374,7 nel 2006 e di 496 nel 2007.

Il valore pari al 5% di emersione di base imponibile indicato nella relazione tecnica appare sufficientemente prudenziale per non ritenere sopravvalutate le stime di maggior gettito in riferimento alle osservazioni che pur si possono formulare per quanto riguarda:

- l'adozione, in sede di relazione tecnica, come dato di base per la quantificazione, dell'intero ammontare dei redditi da locazione attualmente dichiarato (15.500 milioni), senza tenere conto che vi rientrano anche le locazioni degli immobili ad uso commerciale, per le quali il canone di locazione costituisce per il conduttore un onere deducibile dal reddito d'impresa, rendendone meno probabile l'occultamento;
- l'eventualità di un riallineamento verso il limite minimo di importo dei contratti di locazione fissato dalla norma, relativamente a quella quota, sia pure limitata, di contribuenti che attualmente già dichiarano importi superiori a tale limite, con conseguenti possibili effetti negativi sul gettito.

20.

Restando nel campo dei recuperi di imposte dovute, vanno infine ricordate le norme – sostanzialmente non modificate nel corso dell'esame parlamentare – finalizzate a rafforzare gli strumenti relativi all'**attività di riscossione** e ad accelerarne le procedure, con un effetto strutturale di maggior gettito stimato in 350 milioni di euro (commi 414-425). Tra le misure in questione spicca la reintroduzione della pena detentiva (da sei mesi a due anni) per i sostituti d'imposta che non versino le ritenute d'imposta risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, se l'ammontare supera i 50.000 euro per ciascun periodo d'imposta. Le altre misure riguardano il rafforzamento della riscossione coattiva e la proroga al 31 dicembre 2006 dei termini di decadenza per l'iscrizione a ruolo per le dichiarazioni presentate nel 2003.

Sulla fondatezza della stima degli effetti di gettito sono state avanzate perplessità legate alla carenza nella relazione tecnica di dati quantitativi analitici a supporto delle ipotesi di modifica dei comportamenti dei contribuenti in presenza dell'inasprimento del

sistema sanzionatorio e del rafforzamento delle modalità di riscossione coattiva. Ad avviso del Governo, tali dubbi non hanno motivo di sussistere, in considerazione dell'efficacia delle azioni di controllo già condotte e che, fra l'altro, hanno indotto i contribuenti ad effettuare consistenti versamenti spontanei (50 milioni) in relazione al non corretto utilizzo dei crediti d'imposta per investimenti ed occupazione e gli uffici finanziari a procedere ad iscrizioni a ruolo per oltre 400 milioni di omessi versamenti nei confronti delle società calcistiche.

Pur trattandosi di stime di difficile certificazione per quanto riguarda la fattibilità del loro ammontare, va riconosciuto che ci troviamo di fronte a misure da valutarsi molto positivamente, in quanto contribuiscono a trasmettere un messaggio forte di conferma dell'effettiva volontà dell'Amministrazione di non volere ulteriormente tollerare comportamenti fraudolenti o omissivi di non difficile constatazione e repressione.

L'andamento delle entrate nei primi mesi del 2005

21.

Viste in termini di cassa, le entrate finali del primo bimestre 2005 fanno registrare un ridimensionamento dei risultati particolarmente positivi di gennaio (dal +17,22% al +12,29% in valori percentuali) rispetto ai corrispondenti periodi del 2004.

Tale andamento si spiega con la sostanziale invarianza dei versamenti di febbraio 2005 delle entrate tributarie rispetto allo stesso mese dello scorso anno (+0,05%, da 19.933 a 19.943 milioni di euro), a fronte di un aumento in gennaio del 16,71% (da 22.028 a 25.708 milioni di euro). L'aumento registrato nel bimestre è dovuto alle positive dinamiche dell'Irpef, del lotto e dell'imposta di consumo sugli oli minerali.

Nel mese di febbraio sono consistentemente aumentati gli introiti delle entrate extra tributarie (+129,91%, da 1.128 a 2.594 milioni di euro). Conseguentemente elevato anche il tasso di crescita del comparto per il bimestre (+66,09%). Per le entrate extra tributarie, la crescita è ricollegabile all'apporto delle entrate derivanti dalla gestione del debito pubblico (1.595 milioni di euro), oltre che dai versamenti per la prima rata del condono edilizio contabilizzati nel 2005 (974 milioni).

Ancorché sempre nei limiti di importi tradizionalmente molto modesti nei primi mesi dell'anno, e quindi di scarsa significatività su base annua, le entrate patrimoniali fanno comunque registrare un sensibile calo degli introiti rispetto a quelli del primo bimestre 2004 (-59,2 milioni di euro e -82,94%).

Al di dell'andamento generale per titolo, le principali sottolineature suggerite dall'esame dei dati sono riconducibili sostanzialmente a quattro.

La prima sottolineatura si riferisce all'evidente buona tenuta della dinamica del gettito delle entrate tributarie, nonostante l'esaurirsi degli effetti delle sanatorie fiscali e l'avvio dell'applicazione degli sgravi disposti dalla legge finanziaria 2005.

La seconda sottolineatura attiene all'andamento positivo dell'IRPEF (+6,8%), risultante da una robusta crescita degli introiti da attività ordinaria di gestione (+6,54%), oltre che dalla notevole lievitazione – sia pure riscontrabile in termini prevalentemente relativi - di quelli associati all'attività di accertamento e controllo (+199,95%). Nel mese di febbraio il tasso di crescita si è, sì, dimezzato rispetto a quello del precedente mese di gennaio (dal +8,1% al +4,33%), ma il risultato ottenuto è da considerarsi sicuramente positivo se si tiene conto che sul mese di febbraio si sono per la prima volta scaricati gli effetti delle minori ritenute operate sulle retribuzioni a seguito degli sgravi fiscali disposti dalla legge finanziaria 2005.

Una terza sottolineatura si riferisce alla dinamica dell'IVA sugli scambi interni e comunitari, che appare in netto miglioramento: dopo la riduzione dell'1,64% nel mese di gennaio, si è registrata, infatti, una variazione di +4,38% nel mese di febbraio, con un risultato complessivo per il bimestre del +1,9%, in linea, quindi, con l'andamento dell'inflazione. Si ridimensionano, così, le preoccupazioni, alimentate lo scorso mese, con la diminuzione dell'1,64%, per il segnale di spia che ciò poteva rappresentare, da un lato, di possibile contrazione dei consumi, e, dall'altro, di potenziale persistente tendenza all'aumento dell'evasione fiscale.

La quarta ed ultima sottolineatura riguarda la conferma, di cui si è già detto, del favorevole andamento dei proventi del condono edilizio: i versamenti a tale titolo nei primi due mesi dell'anno ammontano a 974 milioni di euro, che, sommati ai 677 milioni contabilizzati in dicembre, fanno salire a 1.651 milioni di euro l'importo versato per la prima rata, rendendo ampiamente fattibile sia l'obiettivo di gettito originariamente

previsto (3,1 miliardi), sia gli introiti della seconda e della terza rata (2.215,5 milioni di euro) i cui termini di pagamento sono stati prorogati, rispettivamente, al 31 maggio ed 30 settembre 2005 dal DL n. 282 del 2004. Per conseguire tali obiettivi sarebbero stati sufficienti introiti per la prima rata di 949,5 milioni (30% del totale). Proprio in considerazione dei ben maggiori importi effettivamente versati per la prima rata (1.651 milioni, come si è detto), il gettito complessivo del condono edilizio potrà raggiungere i 5.503 milioni e l'importo versato nel 2005 i 3.852 milioni di euro.

Valutazioni riepilogative sulle possibilità di tenuta del bilancio dell'entrata

22.

Dall'analisi – sia pur necessariamente sommaria – fin qui svolta si possono ricavare alcune conclusioni di ordine generale sulla solidità strutturale del bilancio dell'entrata.

Una prima conclusione ha a che fare con la constatazione dell'evidente buona tenuta della dinamica del gettito delle entrate tributarie in questo primo scorcio del 2005, nonostante l'esaurirsi degli effetti delle sanatorie fiscali e l'avvio dell'applicazione degli sgravi disposti dalla legge finanziaria 2005. Ciò appare un'ulteriore riprova che il problema della finanza pubblica in Italia continua a collocarsi più dal lato della spesa che da quello dell'entrata.

La seconda considerazione di ordine generale è che la tenuta del gettito tributario è sicuramente da collegarsi ai passi avanti concretamente compiuti nell'attuare la duplice strategia operativa - definita sin dall'inizio degli anni '90 - dell'aziendalizzazione dell'Amministrazione finanziaria e della promozione di un diverso rapporto fisco/contribuente, basato sull'informazione e sull'assistenza, e non più solo sulla deterrenza e sulla repressione. A ciò si aggiungono gli effetti di modernizzazione indotti sul piano organizzativo e comportamentale da un ricorso alle tecnologie informatiche che non trova confronto, né per durata né per estensione, con qualsiasi altra amministrazione pubblica.

La terza conclusione è che la manovra sulle entrate disegnata dal DL n. 282 del 2004 e dalla legge finanziaria, pur risultando per lo più ancorata a modifiche reali indotte nel sistema impositivo, si presta a non poche osservazioni sia di probabile

sopravvalutazione degli effetti stimati di maggior gettito, sia di ritardo con cui tali effetti potranno manifestarsi. In particolare, pur nell'obiettiva validità ed incisività degli interventi adottati, difficilmente si potranno compiutamente concretizzare i risultati di gettito attesi dalla revisione degli studi di settore e dal contrasto dell'evasione immobiliare. E ciò, anche per effetto di alcune modifiche apportate al testo originario del DDL della legge finanziaria ed in particolare per la rinuncia all'aggiornamento automatico degli studi di settore e per la mancata introduzione dell'obbligo dell'allegazione degli elenchi clienti/fornitori alla dichiarazione telematica IVA.

Una quarta osservazione di sintesi in ordine ai limiti di efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione attiene alla constatazione del permanere di una duplice carenza nella strategia operativa:

- la modestia dell'obiettivo di recupero dell'evasione (190 milioni di euro) rispetto all'ampiezza dell'imposta evasa (30%);
- il rifiuto di attenersi alla pratica – seguita dalle amministrazioni finanziarie della maggior parte dei paesi europei – di routinariamente stimare le dimensioni delle basi imponibili illegalmente sottratte ad imposizione per poter meglio definire le misure di contrasto e per poterne *ex post* valutare l'adeguatezza;
- il non ancora risolto problema del sistematico, ed anche qui routinario, monitoraggio delle successive fasi degli esiti dei controlli – verifica, accertamento, eventuale contenzioso e/o riscossione - in modo da potere tempestivamente ed adeguatamente intervenire con provvedimenti autocorrettivi.

Una quinta osservazione si riferisce alla fattibilità delle entrate tributarie diverse da quelle riferentisi alla c.d. “manutenzione delle basi imponibili” di cui si è finora detto. In questo ambito, più che dubbia appare la possibilità di conseguire il maggior gettito atteso dall'aumento dell'accisa sui tabacchi lavorati, mentre la crescita prevista per i proventi dei giochi non tiene conto del fatto che la base di partenza (i proventi 2004) ha fatto registrare un salto del +144% rispetto all'anno precedente, facendo raggiungere un livello che non si può dare per strutturalmente scontato, anche se ancora nei mesi di gennaio e di febbraio sono stati contabilizzati importi che costituiscono anch'essi un salto senza precedenti rispetto ai corrispondenti mesi del 2004 (da 22 a

1.426 milioni nel bimestre), facendo per ciò stesso sospettare che le variazioni in realtà dipendano da più che probabili motivi di sfasamenti nella contabilizzazione.

Ad osservazioni si prestano, peraltro, sia le entrate straordinarie (cessioni di immobili e di strade), sia quelle relative ad anticipazioni ed acconti. Le prime si caratterizzano per incassi *una tantum* (7 miliardi nel 2005), che, da un lato, non appaiono più di agevole realizzazione, come le vicende di SCIP2 e SCIP3 ed il ricorso alla promozione dei fondi immobiliari sembrano indicare, e, dall'altro, comportano l'assunzione di oneri permanenti per i canoni di locazione ed i c.d. "pedaggi ombra". Anticipazioni ed acconti, da parte loro, si avvicinano, ormai, come si è visto, agli 11 miliardi di euro e presentano la comune caratteristica di comportare versamenti da effettuarsi entro il 30 dicembre di ogni anno, i cui relativi importi possono essere recuperati mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che per lo più ha luogo nelle prime settimane, e comunque non oltre i primi sei mesi, dell'anno).

Specifiche considerazioni si impongono per la copertura delle minori entrate conseguenti all'attuazione del secondo modulo della riforma fiscale e che per il 2005 è avvenuta con il differimento del versamento della seconda e della terza rata del condono edilizio (2.215 milioni), con l'inasprimento di una serie di imposte indirette (1.120 milioni), con l'aumento dei proventi dei giochi (+347,5 milioni) e con i (non pacifici) positivi effetti sul gettito erariale degli stimoli all'economia conseguenti agli sgravi fiscali accordati (362 milioni). Per gli anni successivi, quando gli oneri degli sgravi aumenteranno mentre verrà a mancare l'apporto del condono edilizio, è previsto un improbabile raddoppio dei maggiori proventi dell'accisa sui tabacchi lavorati (da +500 nel 2005 a +1.000 milioni nel 2006 e 2007), un'ulteriore lievitazione delle entrate da giochi (+644 milioni nel 2006 e +955,9 nel 2007) e, per il solo 2006, un aumento dell'acconto IRPEF e IRE (640 milioni) e delle banche (650 milioni). E' quindi del tutto evidente che i maggiori oneri della riforma nel 2005 sono in buona parte coperti con maggiori entrate *una tantum* che negli anni successivi vengono solo in parte sostituite con maggiori entrate strutturali (per giunta soggette al rischio dell'aleatorietà quando si tratta di entrate volontarie, qual è il caso di quelle da giochi e scommesse).

Appare in definitiva evidente un sovraccarico del bilancio dell'entrata che, nonostante la sostanziale tenuta del gettito tributario ordinario, difficilmente potrà assicurare la copertura di tutti i maggiori oneri conseguenti agli sgravi già operativi. Il quadro di sostenibilità del bilancio di entrata viene ora ad essere ulteriormente e pesantemente messo in discussione, da una parte, dalle riserve EUROSTAT sulla natura di entrate di alcune forme di anticipazione delle riscossioni e, dall'altra, dalla prospettiva di dover trovare forme alternative di imposizione per assicurare un gettito equivalente a quello derivante dall'IRAP che l'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha già dichiarato essere in contrasto con la normativa europea sull'IVA e che lo stesso Governo aveva peraltro annunciato di volere progressivamente abolire.

TAB. 6 LEGGE FINANZIARIA - INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATE (milioni di euro)							
	Manovra iniziale			Manovra definitiva			Art. 1 - commi
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
A) MINORI ENTRATE	-1.461,1	-199,1	-88,8	-5.758,0	-7.658,4	-6.773,8	
Sgravi fiscali	-1.461,1	-199,1	-88,8	-5.758,0	-7.658,4	-6.773,8	
Tarsu: IRE/IRES	0,0	-11,7	-10,6	0,0	-11,7	-10,6	340
Indetraibilità IVA ciclomotori ed autoveicoli	-175,0	10,3	16,2	-175,0	10,3	16,2	503
IRPEF frontalieri	0,0	-49,0	21,0	0,0	-49,0	21,0	504
Fondi integrativi	-3,3	-1,8	0,4	-3,3	-1,8	0,4	505
Fondi integrativi: addizionale regionale	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	
Regime speciale IVA agricoltura	-242,0	0,0	0,0	-242,0	0,0	0,0	506
Agevolazioni Belice	-1,5	0,0	0,0	-1,5	0,0	0,0	507
36% campo boschivo	0,0	-1,0	-0,6	0,0	-1,0	-0,6	508
IRAP agricoltura	-386,1	73,1	47,9	-386,1	73,1	47,9	509
Piccola proprietà contadina	-71,0	0,0	0,0	-71,0	0,0	0,0	
Pesca costiera - IRE/IRES	-44,8	-33,1	10,7	-44,8	-33,1	10,7	510
Accise:							511
<i>Emulsioni stabilizzate</i>	-10,0	0,0	0,0	-10,0	0,0	0,0	
<i>Metano usi industriali</i>	-88,8	0,0	0,0	-88,8	0,0	0,0	
<i>Gasolio riscaldamento zone montane</i>	-54,9	0,0	0,0	-54,9	0,0	0,0	
<i>Teleriscaldamento con biomasse</i>	-11,1	-12,0	0,0	-11,1	-12,0	0,0	
<i>Gas metano usi civili</i>	-17,7	0,0	0,0	-17,7	0,0	0,0	
<i>Gasolio e gpl riscaldamento zona climatica E</i>	-19,1	0,0	0,0	-19,1	0,0	0,0	
<i>Gasolio Trieste e Udine</i>	-13,6	0,0	0,0	-13,6	0,0	0,0	
<i>Gasolio serre</i>	-26,8	0,0	0,0	-26,8	0,0	0,0	
Carbon tax	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Autotrasportatori (credito imposta caro petrolio)	-127,8	0,0	0,0	-127,8	0,0	0,0	515-517
Credito imposta carbon tax	6,1	0,0	0,0	6,1	0,0	0,0	
Biodiesel	-173,8	-173,8	-173,8	-115,9	-115,9	-115,9	521-522
Agevolazioni fiscali				-4,6	-7,2	-7,2	468
Cooperative				-6,6	-3,6	-3,7	464
ConSORZI				-10,0	-10,0	-10,0	467
Aumento deducibilità IRAP				0,0	-124,0	-67,0	
Agevolazioni fiscali cooperative				-10,0	-10,0	-10,0	469
Spese pubblicitarie				-5,0	-5,0	-5,0	470
IVA accise				-0,1	-0,1	-0,1	
Esenzione IVA				0,0	0,0	0,0	
Credito imposta editoria				0,0	-95,0	0,0	
Bioetanolo				-57,5	-73,0	-73,0	520
Riforma fiscale							
IRAP: occupati incrementali - spesa sanitaria				0,0	-315,0	-484,0	347-348
IRAP: Ricerca - spesa sanitaria				0,0	-181,0	-98,0	
IRE				-4.136,0	-6.537,0	-5.829,0	
IRE: effetti sul TFR				-125,0	-125,0	-125,0	349-353
IRE : effetti sull'addizionale regionale				0,0	-28,0	-28,0	
Calcolo contributo solidarietà - IRPEF				0,0	-1,1	-0,7	
IRAP: revisione classamento immobili				0,0	-0,2	-0,5	
IRAP: Tarsu				0,0	-2,0	-1,7	340

B) MAGGIORI ENTRATE	14.204,0	4.069,4	4.387,4	16.072,5	8.614,7	8.084,4	
Interventi	7.204,0	4.069,4	4.387,4	8.982,5	8.614,7	8.084,4	
Revisione classamenti: effetti su imposta di registro	11,1	33,3	37,0	11,1	33,3	37,0	332-339
Revisione classamenti: effetti su imposte sui redditi	0,0	33,0	84,8	0,0	33,0	84,8	
Revisione classamento: effetti su ICI e addizionali	112,7	339,1	378,5	112,7	339,1	378,5	
TARSU	165,0	220,0	165,0	165,0	220,0	165,0	340
Locazioni immobiliari: registro	10,7	12,0	13,3	10,7	12,0	13,3	341
Locazioni immobiliari: IIDD	294,0	365,0	379,0	294,0	365,0	379,0	342
Locazioni immobiliari: addizionale regionale	5,8	9,7	11,7	5,8	9,7	11,7	343
Recupero IVA intracomunitaria su veicoli	190,0	190,0	190,0	190,0	190,0	190,0	377-386
Pianificazione fiscale concordata							387-411
Adeguamento studi settore	2.109,0	1.023,0	1.156,0	1.859,0	773,0	906,0	
IRAP: studi di settore	494,0	169,0	214,0	494,0	169,0	214,0	
Ampliamento platea studi di settore	1.205,0	584,0	660,0	1.205,0	584,0	660,0	
Precompilazione F24	140,0	0,0	0,0	140,0	0,0	0,0	412
Riscossione	350,0	350,0	350,0	350,0	350,0	350,0	414-425
Cooperative	465,7	255,4	262,3	465,7	255,4	262,3	460-463, 465, 466
IVA mensile erogatori pubblici servizi	291,0	0,0	0,0	291,0	0,0	0,0	471
Affrancamento riserve	270,0	0,0	0,0	270,0	0,0	0,0	473-478
Accisa sigarette (16.100)	500,0	0,0	0,0	500,0	1.000,0	1.000,0	485-487
Enalotto	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	488-494
Lotto (42.83)	348,0	348,0	348,0	395,0	442,0	445,0	
Aumento tariffe motorizzazione				4,0	12,0	12,0	238
Imposta bollo conformità autoveicoli				34,0	34,0	34,0	280
Finanziamento sport - giochi				223,0	275,0	333,9	281-287
Giochi				47,5	250,5	495,0	290-294
Scommesse a totalizzatore e a libro				30,0	30,0	30,0	288-289
Sanatoria irregolarità concessionari				70,0	50,0	50,0	426-427
SOGIN				100,0	100,0	100,0	298
Imposte indirette				1.120,0	1.120,0	1.320,0	300 (e DL n.7 del 31.01.05)
Aumento acconto IRPEFe IRE				0,0	640,0	0,0	301
Acconto banche				0,0	650,0	0,0	302
Effetto sul gettito erariale (IVA e imposta risparmio)				362,0	422,2	350,9	349-353
Riapertura termini rivalutazione beni impresa				45,0	11,5	12,0	376
Conservatorie parallele				68,0	74,0	80,0	367-375
Acquisizione informazioni				0,0	50,0	50,0	
Videogiochi	17,0	20,1	20,1	0,0	0,0	0,0	
IRAP: Revisione classamento immobili	0,0	-0,2	-0,5				
IRAP: TARSU	0,0	-2,0	-1,7				
Demanio (ex ddl art 35)	105,0	0,0	0,0				
Dismissioni attivi patrimoniali	7.000,0	0,0	0,0	7.090,0			
<i>Immobili</i>				4.000,0	0,0	0,0	450-451
<i>Strade</i>				3.000,0	0,0	0,0	
<i>Demanio</i>				90,0	0,0	0,0	433-438
SALDO TRA MINORI E MAGGIORI ENTRATE	12.742,9	3.870,3	4.298,6	10.314,5	956,3	1.310,6	
				variazione % rispetto al D di L.	-19,06	-75,29	-69,51

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Servizio Bilancio della Camera dei Deputati

TAB.7 LEGGE FINANZIARIA INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATA (milioni di euro)						
MINORI ENTRATE				Incidenza % minori entrate		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Riforma IRE						
minor gettito	-4.136,0	-6.537,0	-5.829,0	71,8	85,4	86,1
Tarsu						
effetto su IRE ed IRES	0,0	-11,7	-10,6	0,0	0,2	0,2
Agricoltura						
aliquota IRAP	-386,0	73,1	47,9	6,7		
proroga regime speciale IVA	-242,0	0,0	0,0	4,2		
Ciclomotori e autoveicoli						
indetraibilità IVA	-175,0	10,3	16,2	3,0		
Accise						
minor gettito	-242,0	12,0	0,0	4,2		
Agevolazioni autotrasporto						
credito imposta caro petrolio	-127,8	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0
biodiesel	-115,9	-115,9	-115,9	2,0	1,5	1,7
Riduzione IRAP						
IRAP: occupati incrementali - spesa sanitaria	0,0	-315,0	-484,0	0,0	5,5	8,4
IRAP: ricerca - spesa sanitaria	0,0	-181,0	-98,0	0,0	3,1	1,7
Altri interventi						
minor gettito	-333,3	-593,2	-300,4	5,8	7,7	4,4
TOTALE MINORI ENTRATE	-5.758,0	-7.658,4	-6.773,8	100,0	100,0	100,0
MAGGIORI ENTRATE				Incidenza % maggiori entrate		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Riforma IRE						
effetto riduzione carico fiscale	362,0	422,2	350,9	2,3	4,9	4,3
Tarsu						
maggior gettito	165,0	220,0	165,0	1,0	2,6	2,0
Studi di settore						
adeguamento studi settore	1.859,0	773,0	906,0	11,6	9,0	11,2
ampliamento platea	1.205,0	584,0	660,0	7,5	6,8	8,2
effetto su IRAP	494,0	169,0	214,0	3,1	2,0	2,6
Imposte indirette						
maggior gettito	1.120,0	1.120,0	1.320,0	7,0	13,0	16,3
Giochi						
lotto	395,0	442,0	445,0	2,5	5,1	5,5
enalotto	120,0	120,0	120,0	0,7	1,4	1,5
rideterminazione posta di gioco concorsi pronostici	223,0	275,0	333,9	1,4	3,2	4,1
giochi con partecipazione a distanza	47,5	250,5	495,0	0,3	2,9	6,1
Accisa sigarette						
maggior gettito	500,0	1.000,0	1.000,0	3,1	11,6	12,4
Cooperative						
regime di tassazione	465,7	255,4	262,3	2,9	3,0	3,2
Riscossione						
recupero di gettito	350,0	350,0	350,0	2,2	4,1	4,3
Emersione redditi immobiliari						
revisione classamenti: effetti su imposta di registro	11,1	33,3	37,0	0,1	0,4	0,5
revisione classamenti: effetti su imposte sui redditi	0,0	33,0	84,8	0,0	0,4	1,0
revisione classamento: effetti su ICI e addizionali	112,7	339,1	378,5	0,7	3,9	4,7
Locazioni immobiliari						
effetti su imposta di registro	10,7	12,0	13,3	0,1	0,1	0,2
effetti su IIDD	294,0	365,0	379,0	1,8	4,2	4,7

effetti su addizionale regionale	5,8	9,7	11,7	0,0	0,1	0,1
Agricoltura						
credito imposta carbon tax	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dismissioni	7.090,0	0,0	0,0	44,1	0,0	0,0
immobili	4.000,0	0,0	0,0	24,9	0,0	0,0
strade	3.000,0	0,0	0,0	18,7	0,0	0,0
demanio	90,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
Versamento in acconto delle imposte						
aumento acconto IRPEF e IRE	0,0	640,0	0,0	0,0	4,0	0,0
Maggiori entrate a carico della riscossione						
acconto banche	0,0	650,0	0,0	0,0	4,0	0,0
Altri interventi						
maggior gettito	1.235,9	551,6	558,0	7,7	6,4	6,9
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	16.072,5	8.614,7	8.084,4	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Servizio Bilancio della Camera dei Deputati

La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente.

23.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è operata anche per l'esercizio 2005, come già per il precedente esercizio 2004 e a differenza degli esercizi dal 2000 al 2003, senza far ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

Quest'ultimo è pertanto destinato nella sua totalità (2.399 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (918 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2005, richiesta dall'art 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 307 del 27 dicembre, di conversione del DL n. 282 del 29 novembre.

Quest'ultima prevede infatti la proroga dei termini per il versamento delle rate del condono edilizio, con conseguenti minori introiti di 2.215 milioni di euro circa per il 2004, coperti con una serie di acconti e di versamenti anticipati che garantiscono con un buon margine la copertura stessa, ma costituiscono entrate strettamente limitate all'esercizio cui si riferiscono.

Il maggior introito di pari misura (2.215 milioni di euro) previsto per il 2005 viene destinato all'istituzione di un apposito Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, tra i cui obiettivi la stessa legge 307 individua quello di interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. La quasi totalità del Fondo, infatti, per l'importo di 2.000 milioni di euro, con una riserva prudenziale di 215 milioni, è utilizzata a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria ed in particolare, come è indicato nell'emendamento che ha dato luogo alla sua utilizzazione, a parziale compensazione delle minori entrate derivanti dalla riforma delle aliquote IRPEF prevista dall'emendamento stesso.

Complessivamente, per effetto in larga misura della riforma fiscale di cui sopra, il cui costo è valutato in 4.261 milioni di euro, il totale degli oneri di natura corrente da coprire passa dai 9.164 milioni del testo risultante dalla prima lettura ai 14.553 milioni del testo finale ed i mezzi di copertura lievitano da 9.588 milioni a 15.471. La differenza, oltre che attraverso i 2.000 milioni di cui sopra, è coperta essenzialmente attraverso maggiori entrate per 2.070 milioni e riduzione di spesa corrente delle amministrazioni pubbliche per ulteriori 700 milioni.

Nel rinviare alle pagine che precedono per una valutazione sia pur sommaria della congruità della quantificazione delle nuove o maggiori entrate e delle riduzioni di spese correnti utilizzate a copertura, non può non rilevarsi che mentre i nuovi oneri hanno carattere permanente ed appaiono suscettibili di modulazioni solo molto limitate, i mezzi di copertura hanno, sia pure soltanto in parte – come i 2.000 milioni provenienti dallo slittamento dei termini del condono – natura transitoria e debbono essere sostituiti negli esercizi successivi da altre tipologie di misure. Inoltre, oltre la metà di tali mezzi di copertura è costituita dalla c.d. “manutenzione” della base imponibile e dalla riduzione dei consumi intermedi, su cui si rinvia alle osservazioni contenute nelle pagine che precedono.

24.

Le modalità di svolgimento e l’esito della sessione di bilancio hanno reso ancor più attuale la necessità di una rimediazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell’esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati “fuori sessione” di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie o – il che è sostanzialmente lo stesso – i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l’inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto quest’anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 572 commi, approvata nella sua totalità attraverso una mera mozione di fiducia.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

25.

I dati quantitativi della produzione legislativa del quadrimestre in esame, coincidente con la sessione di bilancio, confermano, come già quelli dei periodi più recenti, sia la tendenza alla stabilizzazione su livelli non elevati del numero delle leggi, almeno al netto di quelle di ratifica di trattati internazionali, sia la crescente incidenza dei decreti-legge rispetto al totale della normazione primaria.

Nel periodo settembre-dicembre sono state pubblicate 27 leggi, nessuna delle quali, a differenza del consueto, provvede alla ratifica di trattati internazionali. Di esse, dieci provvedono alla conversione di decreti-legge e otto risultano di iniziativa parlamentare.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 45 schede allegate, le leggi che determinano conseguenze di carattere finanziario – oltre alla legge di approvazione del rendiconto (n. 293), a quella di assestamento del bilancio (n. 278), alla legge finanziaria (n. 311) e alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 312) – ammontano a 16, metà delle quali di conversione di decreti-legge e tre di iniziativa parlamentare.

La complessiva incidenza finanziaria di queste legge è pari, nell'arco del bilancio triennale 2004/2006, che si estende anche al precedente esercizio 2003 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli oneri, a circa 6.012 milioni di euro.

L'importo si discosta notevolmente da quello medio dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi, ma va tenuto presente che 4.430 milioni di euro derivano dalla proroga dei termini del condono edilizio e dalla costituzione del fondo per interventi strutturali di politica economica, collegato alla copertura della legge finanziaria. Al netto di tale posta, l'incidenza finanziaria complessiva della legislazione del quadrimestre è in linea con la media dei corrispondenti periodi degli esercizi precedenti.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente : circa 2.960 milioni (di cui 2.215 per la proroga dei termini del condono edilizio) afferiscono al 2004, circa 2.637 (di cui anche qui 2.215 connessi alla copertura della legge finanziaria) al 2005 e 350 circa al 2006; al precedente esercizio 2003 sono imputati oneri per circa 65 milioni di euro, gran parte dei quali per slittamenti di copertura relativi a spese in conto capitale previste dalle leggi n. 274 e 308, i cui disegni di legge

risultavano già approvati a fine 2003 da un ramo del Parlamento (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità) ed una piccola quota per effetto della copertura mediante imputazione ad importi iscritti nel conto dei residui del 2004 prevista dalla legge n. 263: su tale modalità di copertura sono formulate alcune osservazioni al successivo punto 30.

A differenza di quanto avvenuto negli ultimi esercizi, gli oneri – sempre al netto degli effetti della proroga dei termini del condono edilizio – tendono ad una diminuzione molto contenuta nei due esercizi successivi al primo compresi nel bilancio triennale. Essi continuano tuttavia ad attestarsi su valori notevolmente inferiori a quelli fatti segnare negli esercizi meno recenti, anche se l’inserimento di misure di natura espansiva nella legge finanziaria a partire dalla riforma recata dalla legge n. 208/99 ha diminuito grandemente la significatività di tali confronti.

Gli oneri successivi al 2006, anch’essi indicati nella tav. 2 e nelle schede, nonostante la totale assenza di limiti di impegno, sono di un certo rilievo: si tratta di complessivi 426 milioni di euro circa, il cui impiego è previsto nell’arco temporale dal 2007 al 2010.

Gli oneri permanenti, invece, pari a circa 98 milioni di euro annui, sono molto al di sotto della media dei periodi precedenti: in relazione alla loro natura, essi sono tutti di carattere corrente.

Dall’insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del secondo quadrimestre del 2004 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2004–2006 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	di cui			
		Spese correnti	%	Spese d’investimento	%
2003	64.855	1.406	2,16	63.450	97,84
2004	2.960.637	2.879.837	97,27	80.800	2,73
2005	2.636.714	2.564.214	97,25	72.500	2,75
2006	350.267	340.267	97,14	10.000	2,86
2007	341.309	341.309	100,00	-	-
2008	172.444	172.444	100,00	-	-
2009	170.444	170.444	100,00	-	-
2010	135.444	135.444	100,00	-	-
2011	98.444	98.444	100,00	-	-

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è come sempre condizionata dalla congruità delle quantificazioni effettuate, congruità non sempre verificabile sulla base delle informazioni fornite dalle relazioni tecniche, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi a volte a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

La “tenuta” delle previsioni di spesa è tuttavia assicurata in buona misura dalle regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare dalla norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

L’obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato nella legislazione del quadrimestre. L’unica eccezione è costituita dalla legge n. 271 del 12 novembre, in cui per gli oneri derivanti dalle varie disposizioni contenute nei commi da 1 a 7 dell’art. 1 è prevista soltanto una copertura complessiva.

A differenza del periodo più recente, la spesa di investimento, anche al netto dei 4.500 milioni connessi al rinvio del condono edilizio, evidenzia quote modeste rispetto al totale. Tuttavia, la valutazione della significatività del dato, come più in generale di quella degli aspetti quantitativi della legislazione di spesa, oltre che ovviamente del breve orizzonte temporale del quadrimestre, deve tener conto della presenza di misure espansive nella legge finanziaria, misure che in passato trovavano collocazione nell’ordinaria legislazione di spesa.

Tale diversa allocazione delle risorse costituisce una delle cause – oltre alla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente - della progressiva riduzione degli stanziamenti connessi alla programmazione della spesa previsti nei fondi speciali di parte corrente e di parte

capitale. In conseguenza di tale riduzione, peraltro, specie nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio, alla copertura dei nuovi oneri, ed in particolare di quelli derivanti da provvedimenti d'urgenza, si provvede prevalentemente con altre modalità di copertura non legate alla programmazione della spesa: nel quadrimestre in esame il ricorso ai fondi speciali ha interessato infatti – sempre al netto degli oneri per la proroga del condono edilizio – soltanto poco più di un terzo degli oneri da coprire.

La clausola di salvaguardia è stata poi apposta ai numerosi stanziamenti di carattere previsionale contenuti nella legislazione in esame in termini analoghi a quelli della legislazione precedente; in talune occasioni si è fatto riferimento, oltre all'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11ter, comma 7, della legge di contabilità ed in alternativa ad essi, al ricorso alle misure correttive dell'art. 11, comma 3 lettera i-quater della medesima legge (copertura delle eccedenze di spesa con la legge finanziaria).

Quest'ultima procedura, del resto già adottata nello scorso esercizio, è certamente meno in grado di quella dell'art. 11ter comma 7 di ovviare in modo strutturale agli scostamenti, in quanto non prevede espressamente l'obbligo di riferire al Parlamento sulle cause che hanno determinato gli scostamenti stessi, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri: appare tuttavia comunque ragionevolmente in grado, come la precedente, di garantire una trasparente emersione di eventuali eccedenze di spesa e la loro copertura, consentendo all'Amministrazione, in virtù della possibilità di far ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, di adempiere subito alle proprie obbligazioni e di adottare al più tardi entro i termini per l'approvazione della legge finanziaria le misure necessarie per compensare gli effetti negativi delle eccedenze stesse.

Per quanto riguarda le tecniche di quantificazione degli oneri, non si sono riscontrati nel quadrimestre in esame elementi di criticità diversi da quelli ripetutamente segnalati nelle relazioni precedenti (discontinuità, insufficiente indicazione dei dati fisici di base, ecc.).

Certamente, la crescente presenza di leggi di conversione di decreti-legge e di emendamenti apportati ai testi originari in sede di esame parlamentare, che determina spesso una doppia lettura dei testi da parte di ciascuna Camera e pertanto una

compilazione affrettata delle relazioni tecniche, richiederebbe un maggiore sforzo organizzativo da parte delle Amministrazioni interessate per far fronte in modo tempestivo ed esauriente ai compiti di quantificazione.

Al riguardo, si segnala, per la sua capacità di agevolare il lavoro delle Amministrazioni stesse, il recentissimo modello di relazione tecnica standard pubblicato in allegato alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, contenente indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo.

Infine, la legislazione del quadrimestre in esame contiene un elevato numero di deleghe, sui cui specifici problemi – insieme a quelli derivanti da singole fattispecie – si rinvia alla trattazione contenuta nelle pagine che seguono.

Legge n. 239 del 23 agosto – Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia.

26.

La legge, che consta di un unico articolo diviso in 121 commi, privi di rubrica, contiene numerose clausole di invarianza finanziaria sia nei riguardi della finanza pubblica in generale (comma 8 lett. c e comma 62) sia nei riguardi del bilancio dello Stato (comma 76) sulle quali non vi sono osservazioni da formulare.

Analoga clausola nei riguardi del bilancio dello Stato è poi apposta (comma 101) alle disposizioni contenute nei commi 98 – 100, che recano disposizioni integrative della legge n. 368 del 2003 per la gestione e la messa in sicurezza dei residui radioattivi, affidate entrambe alla Soc. SOGIN S.p.A. Lo stesso comma 101 prevede altresì che con DPCM siano definiti i criteri e le modalità di copertura dei costi relativi alla messa in sicurezza e allo stoccaggio dei rifiuti radioattivi non coperti dagli oneri generali afferenti al sistema elettrico di cui alla legge n. 83 del 2003.

Al riguardo, si osserva che mancano totalmente elementi dai quali possa desumersi una quantificazione, anche di larga massima, di tali costi e manca altresì qualsiasi indicazione circa le modalità attraverso le quali possa essere assicurata la disposta invarianza finanziaria per il bilancio dello Stato.

In tale situazione, non sembra possano escludersi possibili ricadute negative sulla finanza pubblica, tenuto anche presente che la SOGIN S.p.A., a totale partecipazione

statale, è attualmente finanziata attraverso contributi statali provenienti da sovrapprezzi nelle tariffe finali degli utenti, sovrapprezzi che costituiscono, per tale società, il reintegro degli oneri generali del sistema elettrico connessi allo smantellamento delle centrali nucleari dismesse.

La legge reca poi (commi 116 e 117) uno stanziamento a favore del Ministero delle attività produttive, a proposito del quale si rileva una discordanza tra la norma sostanziale, che reca una autorizzazione di spesa di natura permanente, e la clausola di copertura che è riferita al solo triennio compreso nel bilancio pluriennale.

In considerazione della generale prevalenza della norma sostanziale, specie allorché trattasi di oneri connessi al trattamento economico del personale, può così ritenersi che il ricorso al rifinanziamento recato dalla tab. C della legge finanziaria per il 2004 debba essere esteso anche agli esercizi successivi al triennio oggetto di copertura.

Tuttavia, come è noto, il ricorso alle risorse della tab. C a copertura di spese permanenti connesse a diritti soggettivi si pone in contraddizione con le caratteristiche di modulabilità proprie di tale modalità di finanziamento: possono infatti essere rinviati alla tab. C della legge finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali derivanti da leggi permanenti di spesa non ancora determinati nel loro importo (arg. ex art. 11 comma 3 lett. d).

Va peraltro positivamente rilevato che, a differenza di quanto avviene nella quasi totalità delle coperture effettuate mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, qui – ma ovviamente solo nell’ambito del triennio – le risorse sono state esattamente individuate e precostituite in sede di riparto annuale dello stanziamento recato dalla tab. C.

Si osserva da ultimo che lo stanziamento disposto al comma 120 a copertura degli oneri connessi ai nuovi compiti attribuiti al Ministero delle attività produttive dal comma 119 è limitato al triennio 2004/2006, mentre per l’espletamento di tali nuovi compiti sono previsti non soltanto contratti temporanei, ma anche “assunzioni” (comma 119 lett. c), che dovrebbero comportare spese permanenti.

Legge n. 243 del 23 agosto, recante norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica per il sostegno alla previdenza

complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria.

27.

La legge, che consta di un unico articolo suddiviso in 55 commi, privi di rubrica, conferisce al Governo la delega per la riforma della normativa in materia di previdenza obbligatoria e complementare (comma 1) sulla base di principi e criteri direttivi esposti al comma 2, nonché ulteriori deleghe per l'estensione dell'obiettivo dell'elevazione dell'età media anche ai regimi pensionistici diversi dall'assicurazione generale obbligatoria (comma 10) e per la definizione di soluzioni alternative sull'elevazione dell'età media di accesso al pensionamento (comma 11).

Il finanziamento della riforma, anziché essere contenuto, come di norma, nella legge di delega, è rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, al reperimento di risorse da iscrivere annualmente nella legge finanziaria in coerenza con quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria (comma 41) ed è espressamente disposto che i decreti legislativi di attuazione siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (comma 42) e che alla copertura di eventuali oneri derivanti dai decreti legislativi stessi si provveda con legge finanziaria (comma 43).

Si delinea così un percorso normativo analogo a quello già adottato per la legge n. 53 del 2003 (delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione) e per la legge n. 80 del 2003 (delega per la riforma del sistema fiscale statale): la legge di delega assume anche qui la natura di una dettagliata enunciazione dei capisaldi programmatici e dei lineamenti operativi della riforma, la cui realizzazione – in ragione della portata della riforma stessa e dell'opportunità di procedere in tempi non brevi anche in vista di possibili integrazioni e correzioni del suo disegno – è però affidata al reperimento di risorse in sede di legge finanziaria e solo successivamente – e nei limiti consentiti dalle risorse già reperite – alla normazione delegata.

Ai fini del rispetto dell'obbligo posto dall'art. 81 Cost., il punto fermo della nuova normativa è pertanto costituito dalla regola secondo cui la copertura, anche se successiva, deve comunque precedere l'operatività del disegno normativo della legge di delega attraverso i decreti delegati: peraltro, in relazione alla mancanza di una diretta

individuazione delle risorse finanziarie necessarie, va richiamato il principio enunciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 1976, secondo cui spetta in linea di principio alla legge di delega il compito di individuare i mezzi necessari per far fronte agli oneri determinati dalle sue disposizioni.

Tuttavia, nella stessa sentenza la Corte ha anche affermato che “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l’attuazione stessa comporta, è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l’art. 76”.

Inoltre, secondo i principi fissati dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 1 del 1966, la sequenza delineata deve fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo. In applicazione di tali principi, una previsione programmatica inclusa nel DPEF può offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale della riforma, affidata alle leggi finanziarie annuali e ai successivi decreti legislativi: in tal senso – nel senso cioè di una individuazione almeno sommaria delle risorse complessivamente necessarie per l’attuazione della riforma e della loro scansione temporale, e non in quello di una mera anticipazione delle contingenti risorse finanziarie disponibili – dovrebbe pertanto interpretarsi il rinvio al DPEF contenuto nell’ultima parte del citato comma 41.

Naturalmente, come già sottolineato dalla Corte in occasione dell’esame delle leggi di delega con analoga modalità di copertura, è necessario che le norme di delega consentano sufficienti margini di flessibilità e gradualità nella realizzazione del programma, in assenza dei quali si rischierebbe una operatività parziale attraverso meri tronconi di riforma, che potrebbero inserirsi in modo disarmonico nel sistema e determinare l’improduttività delle spese effettuate.

A tale proposito, la Commissione bilancio del Senato (seduta del 12 febbraio 2004) ha espresso l’avviso che nel caso di specie la modalità di copertura adottata “può considerarsi ragionevole dal momento che i vari tipi di interventi interessati presentano sufficienti margini di flessibilità e gradualità e risultano pertanto realizzabili nel limite e

nella misura delle risorse che di anno in anno saranno destinate allo scopo in sede di legge finanziaria”.

E' comunque fuor di dubbio che il ricorso alla modalità di copertura in questione, per il suo carattere di assoluta eccezionalità, debba essere operato con grande prudenza, anche per evitare l'enunciazione di principi normativi privi di rispondenza attuativa.

Sotto il profilo procedurale, il testo definitivo, in sostituzione dell'obbligo del Governo – previsto in un primo tempo – di conformarsi alle condizioni, purché di contenuto identico, espresse dalle commissioni parlamentari competenti per la materia e per le conseguenze di carattere finanziario, prevede, ove il Governo non ritenga di uniformarsi alle condizioni eventualmente formulate circa l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, nonché con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'art. 81 comma 4 della Costituzione, l'obbligo di ritrasmettere alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle commissioni.

Pur tenuto conto della difficoltà di pervenire a condizioni identiche da parte di organi diversi, non vi è dubbio che la precedente formulazione offrisse garanzie decisamente maggiori.

Oltre alle disposizioni potenzialmente onerose che derivano dalle deleghe di cui si è finora discusso, la legge prevede una delega al Governo per il riordino degli enti pubblici di previdenza ed assistenza obbligatoria (comma 31), riordino dal quale non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; è poi disposto che eventuali maggiori oneri trovino copertura ai sensi dell'art. 11ter comma 7 della legge di contabilità e che ai decreti delegati si applichi la stessa procedura rafforzata prevista per i decreti produttivi di oneri (comma 44), comprensiva della redazione di una relazione tecnica sugli effetti finanziari.

Entrambe le disposizioni appaiono utili a ridurre i margini di incertezza connessi alle difficoltà del riscontro dell'effettività delle clausole di neutralità finanziaria più volte poste in evidenza dalla Corte: la prima perché il rinvio all'art. 11ter comma 7 della legge di contabilità, oltre alla sua valenza sostanziale, implica il monitoraggio delle conseguenze finanziarie dei decreti, che altrimenti, contenendo disposizioni dichiarate finanziariamente neutre, non ricadrebbero di per sé nelle limitazioni stabilite dal comma

6 *bis* dello stesso articolo e non sarebbero pertanto automaticamente soggette al relativo monitoraggio; la seconda, perché consente il riscontro *ex ante* da parte del Parlamento – per di più con procedura rafforzata dall’eventuale duplice espressione del parere – del rispetto della clausola stessa con la maggior cognizione consentita dalla disponibilità della necessaria relazione tecnica.

La legge contiene infine un’unica diretta previsione di spesa, di modesta entità (comma 29), per la cui copertura si fa ricorso al Fondo per l’occupazione: tuttavia, come in numerosi casi analoghi, non viene fornita alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l’eventuale modifica di precedenti programmi di spesa.

Il Fondo per l’occupazione continua così ad assumere, al di fuori dell’ordinamento contabile, una funzione in sostanza non dissimile da quella dei fondi speciali destinati alla copertura delle leggi di spesa.

Legge n. 252 del 30 settembre, recante delega al Governo per la disciplina in materia di rapporto d’impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

28.

La delega oggetto della legge deve essere esercitata sulla base di una serie di principi e criteri direttivi elencati nell’art. 2, per la cui realizzazione nella normativa delegata è prevista (art. 6 comma 1) una copertura forfetaria a carico del fondo speciale di parte corrente, utilizzando in difformità l’accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento peraltro di norma destinato alla copertura di oneri derivanti da obblighi internazionali.

Lo stanziamento sembra aver natura di tetto di spesa sia perché non è prevista alcuna clausola di salvaguardia, come sarebbe necessario se esso avesse natura previsionale, sia per le espresse indicazioni al riguardo contenute nella relazione tecnica; tuttavia, tale qualificazione dello stanziamento non è chiaramente espressa nel testo legislativo.

La relazione tecnica, che, come si è detto, qualifica lo stanziamento come tetto di spesa, non fornisce alcuna indicazione di dettagli sugli effetti finanziari di ciascuno dei suddetti principi e criteri di delega, ma asserisce che soltanto in sede di redazione della

relazione tecnica relativa agli schemi dei decreti legislativi potrà essere indicata in maniera puntuale l'utilizzazione delle risorse stanziare.

Non è pertanto possibile valutare *ex ante* l'adeguatezza del tetto di spesa rispetto alle finalità perseguite e neppure la coerenza del tetto stesso con l'applicazione dei ripetuti principi e criteri direttivi, anche perché allo stato non può escludersi che dal disposto inquadramento dei vigili del fuoco in regime pubblicistico possano derivare effetti indotti in altri settori della pubblica amministrazione.

Inoltre, il controllo parlamentare della normativa delegata, pur previsto (art. 2 comma 2), non è di natura rafforzata come quello ad esempio previsto per l'analoga normativa adottata sulla base della delega in materia previdenziale disposta dalla legge n. 243, esaminata nelle pagine che precedono.

Proprio tenendo presente quanto osservato su quest'ultima legge, si esprime l'avviso che soltanto in casi eccezionali - ed in presenza di vaste riforme di complessi settori che richiedono ingenti risorse finanziarie, tempi lunghi ed approssimazioni successive in diversi esercizi agli obiettivi prefissati - possano giustificarsi deviazioni dall'ordinato svolgimento della legislazione di spesa, mentre una generalizzazione di eccezioni a tale ordinato svolgimento determinerebbe in sostanza una erosione dei principi anche costituzionali che presiedono alla legislazione stessa.

Legge n. 257 del 19 ottobre, di conversione del DL n. 220 del 3 agosto, recante disposizioni urgenti in materia di personale del CNIPA, di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali.

29.

La legge, come indica il suo titolo, contiene disposizioni non omogenee che occorre esaminare partitamene.

L'art. 1, non modificato in sede di conversione, dispone la proroga al 31 dicembre 2004 dei contratti di lavoro presso il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) in scadenza entro la stessa data. La copertura del relativo onere è a carico del CNIPA, che vi provvede nell'ambito delle proprie risorse, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La capienza di tali risorse – alimentate dall'apposito stanziamento di tab. C della legge finanziaria – e di conseguenza l'effettiva neutralità finanziaria della proroga dipenderebbero dalle (discutibili) modalità e formazione del bilancio a legislazione vigente, che determinano l'onere annuo sulla base del numero di unità del personale a tempo determinato in servizio al 1° gennaio dell'anno di riferimento, senza prendere in considerazione le eventuali scadenze dei contratti stessi nel corso dell'esercizio.

Per quanto riguarda le disposizioni contenute in alcuni articoli successivi, si riscontra ancora una volta l'assoluta mancanza di informazione circa l'effettiva disponibilità di risorse finanziarie cui si attinge: ciò vale per l'aumento del contributo in conto capitale a favore dei soggetti danneggiati dalle alluvioni del novembre 1994, disposto dall'art. *1-bis* e imputato al Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi costituiti presso Mediocredito centrale e Artigiancassa; e anche per l'esclusione dal blocco in vigore di talune assunzioni a tempo determinato presso le università, coperte mediante ricorso al Fondo per le assunzioni in deroga.

Nel corso del procedimento di conversione sono state poi introdotte agevolazioni fiscali per le operazioni di mutuo - relative all'acquisto di abitazioni - poste in essere da enti, istituti, fondi e casse previdenziali nei confronti di propri dipendenti ed iscritti.

Opportunamente, trattandosi di diritti soggettivi e pertanto di valutazioni di spesa di carattere previsionale, la copertura finanziaria è stata corredata dalla consueta clausola di salvaguardia che prevede il monitoraggio delle minori entrate anche ai fini dell'applicazione dell'art. 11^{ter} comma 7 della legge di contabilità e la trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di utilizzo del Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Peraltro, trattandosi di minori entrate, il richiamo di tale Fondo appare incongruo.

Legge n. 263 del 5 novembre, di conversione del DL n. 238 del 10 settembre, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia, nonché disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia.

30.

La legge prevede due diverse serie di disposizioni onerose, le une già contenute nel testo originario del decreto-legge, le seconde introdotte con la legge di conversione.

Per quanto riguarda le prime, si tratta di norme a tutela dell'allineamento delle posizioni di carriera del personale delle forze di polizia nei confronti di quello delle forze armate: i relativi oneri sono imputati in un'aliquota degli stanziamenti predisposti dalla legge finanziaria per il 2004 per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle forze armate e di polizia, già coperti in tale sede nella loro qualità di oneri correnti.

Premesso che quanto all'effettiva disponibilità delle risorse, su cui la relazione tecnica tace, sono state fornite assicurazioni dal Governo in sede di commissione bilancio e che è stata apposta (art. 6 comma 3) la clausola di salvaguardia connessa alla natura previsionale dello stanziamento, qualche perplessità deriva dall'effettiva portata dell'ulteriore clausola inserita in sede di conversione, secondo cui dall'attuazione del disposto normativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri di natura previdenziale a carico della finanza pubblica, in quanto non è chiaro come tale condizione possa realizzarsi nella complessa situazione derivante dall'assoggettamento dei destinatari ai diversi sistemi retributivo e contributivo ed ai conseguenti possibili disallineamenti tra contributi attualmente prestati e future prestazioni pensionistiche.

A sua volta, la legge di conversione (art. 2 comma 6) reca alcuni benefici riguardanti il personale dirigente delle forze armate e di quelle di polizia.

La copertura dell'onere, integrata dalla consueta clausola di salvaguardia apposta agli stanziamenti di natura meramente previsionale, è effettuata in misura prevalente a carico del fondo speciale di parte corrente, utilizzando accantonamenti conformi, ed in parte utilizzando un'aliquota degli stanziamenti per miglioramenti retributivi al personale statale in regime di diritto pubblico previsti dall'art. 33 comma 2 della legge finanziaria per il 2003.

Al riguardo, si osserva in primo luogo che la norma citata prevede vari stanziamenti e che pertanto avrebbe dovuto essere indicato a quale di essi si faccia riferimento.

In secondo luogo, l'utilizzazione dello stanziamento relativo al 2003 iscritto nel conto residui del 2004 non appare tecnicamente corretta, in quanto, nonostante la conservazione in bilancio tra i residui delle somme in questione sia stata autorizzata dalla legge n. 290 del 2002 (art. 18 comma 14), sussiste comunque una sfasatura

temporale tra l'emersione dell'onere e la relativa copertura: si concorda pertanto con l'avviso espresso dal Servizio del bilancio della Camera, secondo cui in casi analoghi sarebbe opportuno che i residui fossero iscritti all'entrata del bilancio statale e riassegnati al competente stato di previsione.

Legge n. 269 del 12 novembre, di conversione del DL n. 240 del 13 settembre, recante misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo, ecc.

31.

La legge in oggetto prevede oneri, limitati al solo 2004, per l'assistenza ai soggetti in particolari condizioni di disagio e per l'erogazione dei contributi previsti dai primi tre commi dell'art. 3; prevede inoltre alcune agevolazioni fiscali specificate nei commi 4 e 5 del medesimo art. 3.

La copertura dei contributi è effettuata mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'art. 1 *bis* comma 3 della legge n. 191 del 2004, con la quale si è provveduto all'incremento della dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione, mentre la copertura delle agevolazioni fiscali – destinate ad operare nel triennio 2005/2007 – è operata per tali esercizi a valere sul fondo speciale di parte corrente, utilizzando gli accantonamenti relativi al Ministero delle infrastrutture e a quello degli affari esteri.

Le modalità di copertura danno luogo ad alcune osservazioni sotto il profilo tecnico-metodologico.

Per quanto riguarda la riduzione dell'autorizzazione di spesa, manca in primo luogo, come di consueto, un quadro completo della situazione finanziaria dell'autorizzazione di spesa da cui si attinge, quadro dal quale possa desumersi in modo certo e trasparente l'effettiva libertà delle somme che si prelevano, in relazione alle esigenze derivanti dalla legislazione vigente e le ragioni di tale disponibilità.

In secondo luogo la previsione (art. 6 comma 2) della conservazione nel conto dei residui delle somme non impegnate non è conforme, trattandosi di oneri di natura corrente, alle regole contabili, tanto più che non è chiaro in quale esercizio è destinato a manifestarsi l'onere. Sarebbe a tale proposito opportuno – come osservato sopra in una

analoga fattispecie nell'ambito della legge n. 263 - che le somme non utilizzate fossero versate all'entrata del bilancio statale e riassegnate allo stato di previsione del competente esercizio.

Per quanto riguarda l'utilizzazione del fondo speciale di parte corrente iscritto nel bilancio 2004, non appare corretta l'utilizzazione delle proiezioni dei singoli accantonamenti per il 2007, in quanto questo esercizio è al di fuori del triennio compreso nel bilancio pluriennale. Inoltre, considerato che di norma gli accantonamenti pertinenti al Ministero degli affari esteri sono destinati al soddisfacimento di obblighi internazionali, la loro utilizzazione in difformità – che nel corso del quadrimestre in esame ricorre, oltre che nella fattispecie in oggetto anche nelle leggi n. 252, n. 271 e n. 291 – dovrebbe essere quantomeno accompagnata dall'indicazione nella relazione tecnica dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate.

Legge n. 291 del 3 dicembre, di conversione del DL n. 249 del 5 ottobre, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali.

32.

La legge disciplina e finanzia numerosi interventi in materia di politiche del lavoro e sociali: alcuni di essi presentano aspetti problematici sotto il profilo della copertura.

1) Parte degli oneri derivanti dall'estensione degli ammortizzatori sociali al settore del trasporto aereo di cui all'art. 1 *bis*, introdotto dal Senato, è posto a carico del Fondo per l'occupazione per il periodo 2005-2010.

A tale riguardo, si osserva in primo luogo che il Fondo per l'occupazione ha una dotazione determinata dalla legislazione vigente in relazione a occorrenze in larga massima già emerse e che la sua idoneità a far fronte ad esigenze finanziarie di grande rilievo come quelle oggetto della presente previsione di spesa (complessivamente 336 milioni di euro) richiederebbe una riduzione di impegni già previsti o in caso contrario una indicazione dei motivi della disponibilità delle necessarie risorse. Peraltro, come osservato dal Servizio del bilancio della Camera, allo stato il fondo, in base alla legge finanziaria per il 2005, dispone di risorse che nel 2007 sono inferiori alla previsione di copertura della legge in oggetto.

In sostanza, pertanto, l'effettiva copertura della spesa è demandata a risorse che dovranno essere individuate dalle future leggi finanziarie.

In secondo luogo, la norma contiene una clausola di salvaguardia, in cui, oltre alla consueta previsione del monitoraggio – cui deve provvedere l'INPS – e dei provvedimenti correttivi conseguenti agli eventuali scostamenti, viene disposto che, limitatamente al periodo strettamente necessario all'adozione di tali provvedimenti correttivi, alle eventuali eccedenze di spesa si provvede mediante corrispondente rideterminazione degli interventi posti a carico del Fondo per l'occupazione: a chiarimento delle modalità di tale rideterminazione, il Governo, in sede di commissioni bilancio, ha precisato che le eccedenze stesse saranno fronteggiate con risorse prelevate da interventi programmati aventi carattere discrezionale, che non incidono pertanto su diritti soggettivi.

La disposizione, anche se finalizzata ad un maggior controllo della tenuta finanziaria del provvedimento, non appare però del tutto idonea allo scopo, in quanto, se già desta perplessità la prenotazione di risorse sul fondo per l'occupazione degli esercizi 2008–2010, non ancora finanziato, a maggior ragione appare del tutto imprevedibile se e in che misura in tali esercizi potranno rinvenirsi nel fondo stesso risorse destinate ad interventi di carattere discrezionale.

2) Le disposizioni in materia pensionistica per il settore del trasporto aereo contenute nell'art. 1-*quater*, introdotto dal Senato, sono in parte coperte mediante ricorso alla quota di pertinenza statale dell'otto per mille dell'IRPEF.

In disparte i profili di rispondenza delle finalità di utilizzazione dell'otto per mille previste dalla legge istitutiva con quelle derivanti dalla presente legge – che peraltro costituisce una fonte normativa del medesimo rango della precedente - si ritiene comunque che la disposta copertura non sia del tutto coerente col sistema, in quanto l'otto per mille non è idoneo, almeno in astratto, per la sua aleatorietà alla copertura di spese permanenti.

3) Una ulteriore parte degli oneri recati dall'art. 1-*quater* è coperta mediante parziale utilizzo dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

Come già rilevato a proposito delle leggi n. 252, 269 e 271, l'utilizzazione in difformità di tale accantonamento, in relazione all'obbligo del prioritario

soddisfacimento degli obblighi internazionali, dovrebbe essere quanto meno accompagnato dall'indicazione – da inserire nella relazione tecnica – dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate.

**ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2004**

N.	LEGGE n. a)	DATA	G.U. n.	DATA	CONV.D.L.n.	SCHEDA COPERTURA b)	INIZIATIVA
1	232	25 ago. 04	210	7 sett. 04			Parl.
2	239	23 ago. 04	215	13 sett. 04		1-3	Gov.
3	243	23 ago. 04	222	21 sett. 04		4	Gov.
4	252	30 sett. 04	240	12 ott. 04		5	Gov.
5	254	4 ott. 04	242	14 ott. 04			Parl.
6	255	5 ott. 04	242	14 ott. 04		6-7	Parl.
7	257	19 ott. 04	246	19 ott. 04	220/04	8-9	Gov.
8	261	5 nov. 04	261	6 nov. 04	233/04		Gov.
9	262	5 nov. 04	261	6 nov. 04	234/04		Gov.
10	263	5 nov. 04	263	9 nov. 04	238/04	10-12	Gov.
11	265	9 nov. 04	264	10 nov. 04	237/04	13	Gov.
12	269	12 nov. 04	266	12 nov. 04	240/04	14-15	Gov.
13	271	12 nov. 04	267	13 nov. 04	241/04	16-19	Gov.
14	274	5 nov. 04	269	16 nov. 04		20-21	Parl.
15	278	22 nov. 04	279	27 nov. 04			Gov.
16	288	19 nov. 04	283	2 dic. 04			Parl.
17	291	3 dic. 04	285	4 dic. 04	249/04	22-28	Gov.
18	293	29 nov. 04					Gov.
19	298	16 dic. 04	294	16 dic. 04			Parl.
20	299	2 dic. 04	180/S.O.	16 dic. 04			Parl.
21	306	27 dic. 04	15	20 gen.05	266/04	29-30	Gov.
22	307	27 dic. 04	302	27 dic. 04	282/04	31-37	Gov.
23	308	15 dic. 04	187/S.O.	27 dic. 04		38-43	Gov.
24	309	27 dic. 04	304	29 dic. 04		44	Gov.
25	311	30 dic. 04	192/S.O:	31 dic. 04			Gov
26	312	30 dic. 04					Gov
27	313	24 dic. 04	306	31 dic. 04		45	Parl.

- a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.
b) Le leggi, per le quali è omessa l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

Tavola 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE
NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2004**

Numero legge	2003	2004	2005	2006	Oneri successivi pluriennali	Oneri permanenti a regime
239		15.020.000	14.936.000	14.968.000		2.000.000
243		700.000				
252		15.500.000	12.955.997	12.578.997		12.578.997
255		750.000	50.000	50.000		50.000
257		2.500.000	6.000.000	6.000.000		6.000.000
263	1.405.502	23.640.459	15.717.459	13.721.957		15.127.459
265			460.250	460.250		
269		106.540.000	7.300.000	17.725.000	* 10.895.000	10.895.000
271		17.897.458	30.192.373	22.792.373		22.792.373
274	1.950.000	3.600.000				
291		68.450.000	47.000.000	104.000.000	** 260.000.000	28.000.000
306		38.734	155.202.406	154.970.000	* 154.970.000	
307		2.628.250.000	2.281.400.000			
308	61.500.000	69.000.000	63.500.000	1.000.000		1.000.000
309		6.750.000				
313		2.000.000	2.000.000	2.000.000		
Totale	64.855.502	2.960.636.651	2.636.714.485	350.266.577	425.865.000	98.443.829

* Oneri relativi al 2007

** Oneri complessivi relativi agli esercizi dal 2007 al 2010

Tavola 3

**QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA SETTEMBRE-DICEMBRE
2004**

	2003	2004	2005	2006	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:						
PARTE CORRENTE		107.854.957	66.769.677	99.259.677	273.884.311	4,56
C/ CAPITALE	63.450.000	80.800.000	72.500.000	10.000.000	226.750.000	3,77
TOTALE FONDI SPECIALI	63.450.000	188.654.957	139.269.677	109.259.677	500.634.311	8,33
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA		143.576.192	233.539.306	165.006.900	542.122.398	9,02
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE		2.627.000.000	2.222.500.000	12.000.000	4.861.500.000	80,86
ALTRE FORME DI COPERTURA	1.405.502	1.405.502	41.405.502	64.000.000	108.216.506	1,80
TOTALE	64.855.502	2.960.636.651	2.636.714.485	350.266.577	6.012.473.215	100,00

Tavola 4

**TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL
PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2004**

legge	2003		2004		2005		2006	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
239			5.020.000	10.000.000	4.936.000	10.000.000	4.968.000	10.000.000
243			700.000					
252			15.500.000		12.955.997		12.578.997	
255			50.000	700.000	50.000		50.000	
257			2.500.000		6.000.000		6.000.000	
263	1.405.502		23.640.459		15.717.459		13.721.957	
265					460.250		460.250	
269			106.540.000		7.300.000		17.725.000	
271			17.897.458		30.192.373		22.792.373	
274		1.950.000	1.000.000	2.600.000				
291			68.450.000		47.000.000		104.000.000	
306			38.734		155.202.406		154.970.000	
307			2.628.250.000		2.281.400.000			
308		61.500.000	1.500.000	67.500.000	1.000.000	62.500.000	1.000.000	
309			6.750.000					
313			2.000.000		2.000.000		2.000.000	
TOT.	1.405.502	63.450.000	2.879.836.651	80.800.000	2.564.214.485	72.500.000	340.266.577	10.000.000

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 23 agosto 2004, n. 239

Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia.

Articolo 1 comma 116

Oggetto della disposizione:

Trattamento del personale, anche dirigenziale, del ministero delle attività produttive, per garantire la maggiore funzionalità dei compiti assegnati nel settore energetico.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativi della precedente spesa: art. 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, come da ultimo rifinanziata dalla tabella C allegata alla legge 24 dicembre 2003, n. 350.

I	ANNO	2004	Importo € 2.000.000
II	ANNO	2005	Importo € 2.000.000
III	ANNO	2006	Importo € 2.000.000

Onere a regime: € 2.000.000 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 23 agosto 2004, n. 239

Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia.

Articolo 1 comma 119

Oggetto della disposizione:

Interventi per la diversificazione delle fonti e l'uso efficiente dell'energia.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X)Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

()Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero delle attività produttive.

I	ANNO	2004	Importo € 3.020.000
II	ANNO	2005	Importo € 2.936.000
III	ANNO	2006	Importo € 2.968.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 23 agosto 2004, n. 239

Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia.

Articolo 1 comma 119

Oggetto della disposizione:

Interventi per la diversificazione delle fonti e l'uso efficiente dell'energia.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero delle attività produttive

I	ANNO	2004	Importo € 10.000.000
II	ANNO	2005	Importo € 10.000.000
III	ANNO	2006	Importo € 10.000.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 23 agosto 2004, n. 243

Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria.

Articolo 1 comma 29

Oggetto della disposizione

Istituzione, presso l'INPS, del Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati e di altre informazioni relative ai lavoratori iscritti.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, come da ultimo rideterminata dalla tabella D allegata alla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Fondo per l'occupazione).

I	ANNO	2004	Importo € 700.000
---	------	------	-------------------

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 30 settembre 2004, n. 252

Delega al governo per la disciplina in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Articoli 2-3

Oggetto della disposizione
Copertura oneri

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2004	Importo € 15.500.000
II	ANNO	2005	Importo € 12.955.997
III	ANNO	2006	Importo € 12.578.997

Onere a regime: € 12.578.997 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 5 ottobre 2004, n. 255

Disposizioni per la commemorazione di Giacomo Matteotti e per la tutela della sua casa natale a Fratta Polesine.

Articolo 1 comma 1

Oggetto della disposizione:

Interventi di restauro e manutenzione straordinaria della casa natale di Giacomo Matteotti.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali.

I ANNO 2004 Importo € 700.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 5 ottobre 2004, n. 255

Disposizioni per la commemorazione di Giacomo Matteotti e per la tutela della sua casa natale a Fratta Polesine.

Articolo 2 commi 1 e 3

Oggetto della disposizione:

Finanziamento di manifestazioni e iniziative culturali e istituzione del premio intitolato a Giacomo Matteotti.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali

I	ANNO	2004	Importo € 50.000
II	ANNO	2005	Importo € 50.000
III	ANNO	2006	Importo € 50.000

Onere a regime: € 50.000 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 19 ottobre 2004, n. 257

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2004, n.220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali.

Articolo 1 *ter*

Oggetto della disposizione:

Assunzione di personale a tempo determinato delle università

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Fondo per le assunzioni in deroga).

I	ANNO	2004	Importo € 500.000
---	------	------	-------------------

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 19 ottobre 2004, n. 257

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali.

Articolo 2 comma 1 *ter*

Oggetto della disposizione:

Esenzioni fiscali di operazioni di mutui per l'acquisto di abitazioni.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali

I	ANNO	2004	Importo € 2.000.000
II	ANNO	2005	Importo € 6.000.000
III	ANNO	2006	Importo € 6.000.000

Oneri a regime: €6.000.000 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 5 novembre 2004, n. 263

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2004, n.238, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia.

Articolo 2 comma 6 della legge di conversione

Oggetto della disposizione:

Utilizzazione di parte degli stanziamenti per il personale statale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 33, comma 2, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003).

5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Disponibilità di risorse a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'art. 33, comma 2, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003).

I	ANNO	2003	Importo €	1.405.502
II	ANNO	2004	Importo €	1.405.502
III	ANNO	2005	Importo €	1.405.502

Oneri a regime: €1.405.502 a decorrere dal 2006.

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 5 novembre 2004, n. 263

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2004, n.238, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia.

Articolo 2 comma 6 della legge di conversione

Oggetto della disposizione:

Riconoscimento di una serie di indennità ed altri emolumenti al personale delle Forze armate e di polizia.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'interno: €1.008.428.

Accantonamento relativo al Ministero della difesa: €9.717.529.

I	ANNO	2004	Importo € 10.725.957
II	ANNO	2005	Importo € 10.725.957
III	ANNO	2006	Importo € 10.725.957

Oneri a regime: €10.725.957 a decorrere dal 2007.

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 5 novembre 2004, n. 263

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2004, n.238, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia.

Articolo 6 comma 1

Oggetto della disposizione:

Riconoscimento di una serie di indennità ed altri emolumenti al personale delle Forze armate e di polizia.

5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzazione di parte degli stanziamenti destinati a provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e di polizia di cui all'art. 3, comma 155, secondo periodo, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004).

I	ANNO	2004	Importo €	11.509.000
II	ANNO	2005	Importo €	3.586.000
III	ANNO	2006	Importo €	2.996.000

Oneri a regime: €2.996.000 a decorrere dal 2007.

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 9 novembre 2004, n. 265

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile. Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del codice della navigazione.

Articolo 4 comma 3 *bis*

Oggetto della disposizione:

Proroga di contratti a tempo determinato per personale assunto presso l'E.N.A.C.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

I	ANNO	2005	Importo € 460.250
II	ANNO	2006	Importo € 460.250

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 12 novembre 2004, n. 269

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2004, n. 240, recante misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonché integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n. 431.

Articolo 5 comma 1 a)

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 1 *bis*, comma 3, del d.l. n. 168/04 convertito con modificazioni dalla legge n. 191/04 (incremento dotazione fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione).

I	ANNO	2004	Importo € 106.540.000
---	------	------	-----------------------

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 12 novembre 2004, n. 269

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2004, n. 240, recante misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonché integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n.431.

Articolo 5 comma 1 b)

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X)Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

()Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: € 7.300.000 (2005) €11.081.000 (2006).

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri: €6.644.000 (2006).

I	ANNO→	2005	Importo € 7.300.000
II	ANNO→	2006	Importo € 17.725.000

Oneri pluriennali: €10.895.000 nel 2007

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 12 novembre 2004, n. 271

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione.

Articolo 2 comma 1 lett. a) e b)

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 1 commi da 1 a 7

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa delle precedenti spese: art. 33, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e art. 3, comma 151, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

.

I	ANNO	2004	Importo € 1.397.458
II	ANNO	2005	Importo € 3.036.900
III	ANNO	2006	Importo € 3.036.900

Oneri a regime: €3.036.900 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 12 novembre 2004, n. 271

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione.

Articolo 2 comma 1 lett. c)

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 1 commi da 1 a 7

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri €6.200.000 (2004) ed € 1.155.473 (2005)

Accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali € 18.600.000 (2005)

I	ANNO→	2004	Importo € 6.200.000
II	ANNO→	2005	Importo € 19.755.473
III	ANNO→	2006	Importo € 19.755.473

Oneri a regime: €19.755.473 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 12 novembre 2004, n. 271

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione.

Articolo 2 comma 1 *ter*

Oggetto della disposizione.

Copertura oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 1 comma 7 *ter*

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

I ANNO → 2004 Importo € 3.900.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 12 novembre 2004, n. 271

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione.

Articolo 2 comma 1 *quater*

Oggetto della disposizione.

Copertura oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 1 *bis*

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 80, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289

I	ANNO	2004	Importo € 6.400.000
II	ANNO	2005	Importo € 7.400.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 5 novembre 2004, n. 274

Celebrazione del IV centenario della fondazione dell'Università degli studi di Torino.

Articolo 5 comma 1

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 5, comma 1 lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come determinata dalla tabella C della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (fondo per il finanziamento ordinario delle università).

I	ANNO	2004	Importo € 1.000.000
---	------	------	---------------------

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 5 novembre 2004, n. 274

Celebrazione del IV centenario della fondazione dell'Università degli studi di Torino.

Articolo 5 comma 2

Oggetto della disposizione:

Realizzazione di alcune opere strutturali permanenti oltre al recupero, anche edilizio, restauro riordino di materiale storico, artistico, archivistico museografico, culturale dell'Università degli studi di Torino.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze

I	ANNO→	2003	Importo € 1.950.000
II	ANNO→	2004	Importo € 2.600.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 3 dicembre 2004, n. 291

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali

Articolo 1

Oggetto della disposizione:

Integrazione del Fondo per l'occupazione

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali

I ANNO → 2004 Importo € 43.000.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 3 dicembre 2004, n. 291

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali

Articolo 1 comma 3 *bis*

Oggetto della disposizione:

Benefici previdenziali ai lavoratori sospesi in conseguenza della chiusura del traforo del Monte Bianco.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero della difesa.

I ANNO → 2004 Importo € 450.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 3 dicembre 2004, n. 291

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali

Articolo 1 *bis* comma 3 a)

Oggetto della disposizione:

Trattamento di cassa integrazione al personale dei vettori aerei e delle società da questi derivanti a seguito di processi di riorganizzazione o trasformazioni societarie.

5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Onere a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma7, del d.l. n. 148/93 convertito con modificazioni, dalla legge 236/93.

I	ANNO→	2005	Importo € 40.000.000
II	ANNO→	2006	Importo € 64.000.000

Oneri per il 2007 € 67.000.000; per il 2008 e 2009 € 64.000.000 ; per il 2010 € 37.000.000

CORR. PLURIENNALE

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 3 dicembre 2004, n. 291

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali

Articolo 1 *bis* comma 3 *b*)

Oggetto della disposizione:

Trattamento di cassa integrazione al personale dei vettori aerei e delle società da questi derivanti a seguito di processi di riorganizzazione o trasformazioni societarie.

4. DISPOSIZIONI LEGISLATIVE COMPORTANTI NUOVI O MAGGIORI ENTRATE

Disposizione legislativa: art 1 *bis* comma 1 della stessa legge

I	ANNO→	2005	Importo € 7.000.000
II	ANNO→	2006	Importo € 12.000.000

Oneri successivi: 10.000.000 di euro nel 2007 e nel 2008 e 8.000.000 di euro nel 2009.

CORR. PLURIENNALE

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 3 dicembre 2004, n. 291

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali

Articolo 1 *quater* comma 4

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 47, secondo comma della legge 20 maggio 1985, n. 222 (quota destinata allo Stato dell'8 per mille dell'IRPEF).

I ANNO→ 2006 Importo € 5.000.000

Oneri a regime: €5.000.000 annui a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 3 dicembre 2004, n. 291

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali

Articolo 1 *quater* comma 4

Oggetto della disposizione:
Copertura oneri

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri €13.000.000

Accantonamento relativo al Ministero dell'interno €10.000.000

I ANNO → 2006 Importo € 23.000.000

Oneri a regime: €23.000.000 a decorrere dal 2007

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 3 dicembre 2004, n. 291

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali

Articolo 2 comma 2

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri per interventi vari del ministero del lavoro.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 3, comma 8 della legge n. 350/2003 (fondo di riserva per missioni internazionali di pace).

I ANNO→ 2004 Importo € 25.000.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 306

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, recante proroga o differimento di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative.

Articolo 4 comma 2

Oggetto della disposizione:

Proroga dell'attività dell'Ente irriguo umbro toscano

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

I	ANNO→	2004	Importo €	38.734
II	ANNO→	2005	Importo €	232.406

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 306

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, recante proroga o differimento di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative.

Articolo 19 *sexies* comma 1 *bis*

Oggetto della disposizione:

Proroga dell'operatività del Fondo regionale di protezione civile

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istituzione del servizio nazionale della protezione civile).

I	ANNO→	2005	Importo €	154.970.000
II	ANNO→	2006	Importo €	154.970.000

Oneri successivi: €154.970.000 per il 2007

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 307

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:

Modifica della disciplina in materia di IRAP

4. DISPOSIZIONI LEGISLATIVE COMPORTANTI NUOVI O MAGGIORI ENTRATE

Disposizione legislativa: quota parte delle maggiori entrate derivanti da disposizioni contenute nella presente legge.

I ANNO→ 2004 Importo € 371.500.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 307

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:

Modifica della disciplina in materia di IRAP

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 59, comma 4 *bis* del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.

I ANNO→ 2005 Importo € 65.500.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 307

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica.

Articolo 9 comma 1

Oggetto della disposizione:

Contributo alle farmacie pubbliche in materia di tessera sanitaria.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 50, comma 12 della legge n. 326/2003.

I ANNO→ 2005 Importo € 400.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 307

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica.

Articolo 10 commi 1-4

Oggetto della disposizione:

Proroga di termini in materia di definizioni di illeciti edilizi

4. DISPOSIZIONI LEGISLATIVE COMPORTANTI NUOVI O MAGGIORI ENTRATE

Disposizione legislativa: quota parte delle maggiori entrate derivanti da disposizioni contenute nella presente legge.

I ANNO→ 2004 Importo € 2.215.500.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 307

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica.

Articolo 10 comma 5

Oggetto della disposizione:

Costituzione del fondo per interventi strutturali di politica economica.

4. DISPOSIZIONI LEGISLATIVE COMPORTANTI NUOVI O MAGGIORI ENTRATE

Disposizione legislativa: utilizzazione delle entrate derivanti dalla proroga di servizi in materia di definizione di illeciti edilizi

I ANNO→ 2005 Importo € 2.215.500.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 307

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica.

Articolo 11 comma 1

Oggetto della disposizione:

Contrasto all'evasione e accelerazione dei rimborsi da parte dell'Agenzia delle entrate.

4. DISPOSIZIONI LEGISLATIVE COMPORTANTI NUOVI O MAGGIORI ENTRATE

Disposizione legislativa: quota parte delle maggiori entrate derivanti da disposizioni contenute nella presente legge.

I ANNO → 2004 Importo € 40.000.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 307

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica.

Articolo 12 comma 1

Oggetto della disposizione:

Funzionamento dei Comitati degli italiani all'estero (COMITES).

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

I ANNO→ 2004 Importo € 1.250.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 15 dicembre 2004, n. 308

Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

Articolo 1 commi 16-17

Oggetto della disposizione:

Diffusione conoscenza ambientale

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

I ANNO→ 2004 Importo € 250.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 15 dicembre 2004, n. 308

Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

Articolo 1 comma 18

Oggetto della disposizione:

Copertura degli oneri per l'istituzione della Commissione per la redazione di testi unici in materia ambientale (art. 1 commi 11-15).

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

I	ANNO→	2004	Importo € 800.000
II	ANNO→	2005	Importo € 500.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 15 dicembre 2004, n. 308

Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

Articolo 1 commi 42-43

Oggetto della disposizione:

Istituzione di una segreteria tecnica per la tutela delle acque interne, di rifiuti, di bonifica dei siti inquinati.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

I	ANNO→	2004	Importo €	450.000
II	ANNO→	2005	Importo €	500.000
III	ANNO→	2006	Importo €	1.000.000

Oneri a regime: €1.000.000 a decorrere dal 2007.

CORR. PERM.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 15 dicembre 2004, n. 308

Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

Articolo 1 commi 45-46

Oggetto della disposizione:

Accordi di programma per il miglioramento della qualità dell'aria.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

I	ANNO→	2003	Importo €	50.000.000
II	ANNO→	2004	Importo €	50.000.000
III	ANNO→	2005	Importo €	50.000.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 15 dicembre 2004, n. 308

Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

Articolo 1 commi 50-51

Oggetto della disposizione:
Contributo all'ICRAM.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

I	ANNO→	2003	Importo €	7.500.000
II	ANNO→	2004	Importo €	7.500.000
III	ANNO→	2005	Importo €	7.500.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 15 dicembre 2004, n. 308

Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

Articolo 1 commi 52-53

Oggetto della disposizione:

Attuazione del piano intermodale dell'area Flegrea.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

I	ANNO→	2003	Importo €	4.000.000
II	ANNO→	2004	Importo €	10.000.000
III	ANNO→	2005	Importo €	5.000.000

CAP. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2004, n. 309

Incremento del Fondo nazionale per la montagna per l'anno 2004.

Articolo 1 comma 1

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero delle politiche agricole e forestali.

I ANNO→ 2004 Importo € 6.750.000

CORR. TEMP.

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 24 dicembre 2004, n. 313
 Disciplina dell'apicoltura.

Articolo 11 comma 1

Oggetto della disposizione:
 Copertura oneri.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

(X) Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

() Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero delle politiche agricole e forestali.

I	ANNO→	2004	Importo €	2.000.000
II	ANNO→	2005	Importo €	2.000.000
III	ANNO→	2006	Importo €	2.000.000

CORR. TEMP.